ZARZĄDZANIE W POLITYKACH PUBLICZNYCH

REDAKCJA NAUKOWA

AGNIESZKA KASIŃSKA-METRYKA
IZABELA KONIECZNA
KAROLINA PAŁKA-SUCHOJAD

WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU JANA KOCHANOWSKIEGO

ZARZĄDZANIE W POLITYKACH PUBLICZNYCH

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

ZARZĄDZANIE W POLITYKACH PUBLICZNYCH

OD TEORII DO PRAKTYKI

REDAKCJA NAUKOWA

AGNIESZKA KASIŃSKA-METRYKA
IZABELA KONIECZNA
KAROLINA PAŁKA-SUCHOJAD

Wydawnictwo
Uniwersytetu Jana Kochanowskiego
Kielce 2021

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Recenzentka
dr hab. Agnieszka Łukasik-Turecka

Opracowanie redakcyjne
Olga Darewicz-Uberman

Projekt okładki
Anna Domańska

Formatowanie
Józef Bąkowski

Copyright © by Wydawnictwo Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach,
Kielce 2021

ISBN 978-83-7133-935-6
doi:10.25951/4440

Wydawnictwo Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach
25-369 Kielce, ul. Żeromskiego 5
tel. 41 349 72 65
https://wydawnictwo.ujk.edu.pl
e-mail: wyd@ujk.edu.pl

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Spis treści

Słowo wprowadzające 7

Część I. O polityce... Podstawowe kategorie i mechanizmy 9

Artur Laska, Polityka, czyli sztuka rządzenia 11

Agnieszka Kasińska-Metryka, Kto nami rządzi? Przywództwo polityczne i rządy elity 25

Bartłomiej Michalak, Po co nam państwo? Państwo i system polityczny 37

Lucyna Rajca, Samorząd terytorialny jako forma decentralizacji władzy publicznej 49

Wojciech Kaute, Kultura polityczna. Tradycja – współczesność – przyszłość 65

Krzysztof Sielski, Czy rządzącym wolno wszystko? Państwo prawa 81

Maria Nowina Konopka, Internet jako przestrzeń polityczna 95

Część II. Przedmiot i narzędzia zarządzania w sektorze publicznym ... 105

Andrzej Szplit, Ogólna metodyka rozwiązywania problemów organizacji i zarządzania 107

Izabela Konieczna, Marcin Szplit, Zarządzanie strategiczne w politykach publicznych 123

Barbara Zbroińska, Rafał Bielawski, Zarządzanie finansami i controlling w sektorze publicznym 143

Marcin Szplit, Wymiary zarządzania publicznego. Zarządzanie jakością, procesami i projektami 159

Jarosław Prońko, Zarządzanie projektami 167

Jerzy Zamojski, Wymiary zarządzania publicznego. Zarządzanie jakością 181

Agata Pierścieniak, Kamil Wiśniewski, Zarządzanie zasobami ludzkimi i wiedzą 205

Część III. Wybrane problemy polityk publicznych 221

Szymon Jopkiewicz, Marketing usług publicznych 223

Karolina Klimczyk, Polityka senioralna – co nas czeka? 237

Jacek Szkurłat, Migracje – dlaczego ludzie przemieszczają się? 249

Magdalena Tomala, Zrównoważony rozwój – komu służy? 265

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Słowo wprowadzające

Polityki publiczne stanowią w Polsce stosunkowo nowy i dynamicznie rozwijający się obszar refleksji naukowej. Pojawienie się „polityki publicznej" na liście nauk społecznych skłoniło badaczy do odrębnej analizy tejże problematyki, a także nadania jej dydaktycznego wymiaru w postaci odrębnych kierunków studiów. Jednak o ile to, co w Polsce nadal uchodzi za nowość, w krajach zachodnich, a szczególnie anglosaskich, jest znane od lat. Tutaj tradycja dotycząca *public policy* jest długa, a empiryczne podejście naukowe przynosi skutki podlegające implementacji w przestrzeni publicznej.

Mnogość sposobów definiowania polityki publicznej (polityk publicznych) wynika zasadniczo z wąskiego lub szerokiego jej ujmowania. Można bowiem ograniczyć się do deskrypcji działań na rzecz dobra wspólnego, które podejmuje władza w przestrzeni publicznej, albo skłonić się ku opcji interdyscyplinarnej i normatywnej zarazem, tzn. ukazującej spektrum polityk publicznych poprzez system humanistycznych wartości, cele, jakie mają być osiągane oraz w powiązaniu polityk sektorowych z polityką *per se*. Ekipy rządzące, poprzez działanie na rzecz realizacji swoich programów, wpływają realnie na życie obywateli, podnosząc lub obniżając jego jakość. Jerzy Hausner, zwracając uwagę na wieloznaczność podnoszonego pojęcia, skłonił się ku rozumieniu go jako „władzy nad zasobami publicznymi, podlegającymi redystrybucji". Taka ekonomiczno-funkcjonalna perspektywa odpowiada charakterowi działań podejmowanych (lub zaniechanych) w ramach polityk sektorowych, ale odziera je z szerszego kontekstu. Polityki publiczne, jakkolwiek posiadają szereg cech dystynktywnych różniących je od polityki jako takiej, to nie funkcjonują poza kontekstem społeczno-politycznym, a zatem znajomość mechanizmów nim rządzących jest warunkiem wstępnym analizy działań państwa w poszczególnych sektorach.

Niniejsza książka powstała przede wszystkim z myślą o czytelnikach, którzy poszukują wiedzy interdyscyplinarnej, a zarazem wprowadzającej do polityk publicznych i zarządzania nimi. Prowadząc jako kierunek uniwersytecki „Zarządzanie w politykach publicznych", dostrzegliśmy – co jest paradoksem – jak duży dydaktyczny rozziew istnieje pomiędzy pokrewnymi dyscyplinami, tj. nauką o polityce i administracji oraz zarządzaniem. A przecież to właśnie połączenie praktycznej wiedzy z tych dwóch obszarów umożliwia sprawne, tzn. pragmatyczne, ale nietracące z pola widzenia humanizmu realizowanie polityk sektorowych.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Do pracy nad książką „Zarządzanie w politykach publicznych. Od teorii do praktyki" zaprosiliśmy badaczy, których zainteresowania naukowe oraz doświadczenia praktyczne gwarantują kompleksowe spojrzenie na usługi publiczne w technologiczno-technokratycznym aspekcie, na tle realizacji funkcji współczesnego państwa.

Przyjęta przez nas struktura pracy jest trójdzielna. Pierwsza część poświęcona została podstawowym problemom współczesnej polityki i jej naczelnych kategorii. Zaproszeni badacze starają się udzielić odpowiedzi na ciągle frapujące pytania dotyczące natury przywództwa politycznego, polityki, kultury politycznej i państwa prawa. Dopełnieniem zakresu tematycznego jest poruszona problematyka samorządu terytorialnego oraz aktualne wyzwania wynikające z niezmiennie kształtującej się nowej przestrzeni publicznej, czyli Internetu. Druga cześć obejmuje mechanizmy zarządzania w sektorze publicznym. Szczególną uwagę skoncentrowano na poszczególnych wymiarach zarządzania publicznego wraz z metodyką rozwiązywania problemów w organizacji. Trzecia z części pozwala przyjrzeć się wybranym problemom polityk sektorowych oraz ich wymiarowi marketingowemu. Za ważne uznano tu m.in. problemy migracyjne, politykę senioralną oraz zrównoważony rozwój.

Zaproponowany układ nie jest zapewne doskonały, ale dominująca była chęć stworzenia jednego opracowania, które łącząc wiedzę na temat funkcjonowania społeczeństwa i państwa (także w wymiarze ustrojowym czy medialnym), dostarczy czytelnikowi rzetelnego przygotowania w zakresie znajomości nowoczesnego zarządzania. Jest ono niezbędne, aby zrozumieć konsensualny i oparty na współpracy, a także planowaniu charakter podejmowania długoterminowych decyzji w sferze publicznej. Nie ograniczamy się zatem tylko do polityk sektorowych, ale przyjąwszy szerszą perspektywę, uwzględniamy także tzw. polityki horyzontalne czy też zarządcze.

Mamy nadzieję, że na podstawie rozważań podjętych przez autorów czytelnikowi łatwiej będzie zrozumieć, jak ważna jest edukacja obywatelska społeczeństwa (w tym przestrzeganie praworządności) dla prawidłowego doboru instrumentów i rozwiązań prawnych, umożliwiających ingerencję państwa we właściwym zakresie.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Część I

O polityce… Podstawowe kategorie i mechanizmy

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

ARTUR LASKA
Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy
ORCID: 0000-0002-0046-8098

Polityka, czyli sztuka rządzenia

Istota polityki – *zoon politikon* – dobra publiczne i zasoby wspólne – forma i treść polityki – władza polityczna – rządzenie – decydowanie polityczne

Uważnego obserwatora współczesnej polityki nie będzie łatwo przekonać do zawartego w powyższym tytule utożsamienia. Jeśli bowiem samo „rządzenie" coraz częściej rozumiane jest jako realizowanie partykularnych interesów wąskich grup, to tym bardziej sprowadzenie polityki do pewnej sztuki może co najwyżej skojarzyć się ze sztuką „dbania o swoich". Dla zwolennika takiej konkluzji wszystko co zostanie poniżej przedstawione, będzie wydawało się wysoce odbiegające od praktyki. Bez względu jednak na to co jako pierwsze natarczywie rzuca się w oczy, zadaniem wnikliwego krytyka jest przecież nazwanie rzeczy po imieniu, a to wymaga z kolei zrozumienia istoty zjawiska, nawet jeśli jego przejawów przyszłoby szukać na drugim planie społecznego teatru.

Słowo ***polityka*** pochodzi od starogreckiego *politikon,* którego znaczenie interpretować można jako: *społeczne, publiczne, państwowe, powszechne, obywatelskie* itp. Konotacja tego terminu wiąże się natomiast z polityczno-prawną kategorią *polis* w starożytnej Helladzie. *Polis* stanowiła organiczną wspólnotę wolnych obywateli podporządkowanych wspólnym celom i interesom. Z kolei źródłosłów *polityki,* wywodzący się od greckiego *politea,* ujawniający się w pismach Platona oraz Arystotelesa, dodatkowo wiąże ten termin z organizacją państwową. Pamiętać jednak należy, że nie tylko Grecy, ale także Etruskowie i Rzymianie uświadomili sobie istnienie polityki jako państwowej areny ścierania się interesów[1]. W tym kontekście politykę ze sztuką rządzenia państwem połączyli później także wielcy myśliciele: św. Tomasz z Akwinu, Marsyliusz z Padwy, Niccolò Machiavelli, Francis Bacon, John Locke, Monteskiusz, Jan Jakub Rousseau i wielu innych. Wykorzystując ten dorobek, warto na to zagadnienie spojrzeć również ze współczesnej perspektywy.

[1] M. Finley, *Polityka w świecie starożytnym,* Kraków 2000, s. 65 i nast.

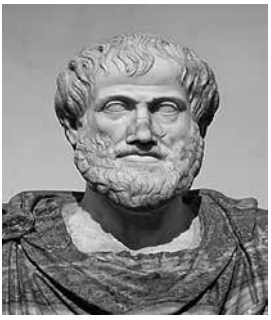
Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Polityka to dla człowieka swoista konieczność. Już dla starożytnych oczywiste było, że politycznie zorganizowana wspólnota stanowi naturalny kontekst jego życia. Arystoteles twierdził, że człowiek to **zwierzę polityczne** (***zoon politikon***), czyli stworzony jest „do życia w państwie więcej niż pszczoła lub jakiekolwiek inne zwierzę żyjące w stadzie”[2]. Intuicję do życia politycznego traktował więc jako jeden z przejawów istoty człowieczeństwa, natomiast organizację polityczną *(polis)* postawił w opozycji wobec naturalnych form życia społecznego – takich jak np. gospodarstwo domowe *(oikos)*. Zaprezentował w ten sposób przekonanie, że to właśnie stworzenie związku politycznego stawia człowieka w rzędzie istot odrębnych od pozostałych. Choć bowiem stanowi wyraz naturalnego dążenia drzemiącego w jego naturze, to ludzkiej egzystencji nadaje dodatkowego wymiaru *(bios politikos)*[3].

Arystoteles

(384–322 p.n.e.)

był greckim filozofem, logikiem i naukowcem. Nazywany też Stagirytą (od miejsca urodzenia). Wraz ze swoim nauczycielem Platonem jest powszechnie uważany za jednego z najbardziej wpływowych myślicieli starożytnych w wielu dziedzinach filozofii, w tym w teorii politycznej. Zapoczątkował nurt filozoficzny nazywany *arystotelizmem*, który przyjmował wiele postaci w różnych epokach. Jako młody człowiek studiował w Akademii Platona w Atenach. Po śmierci swojego mistrza opuścił Ateny, aby prowadzić badania filozoficzne i biologiczne w Azji Mniejszej i Lesbos, a następnie został zaproszony przez króla macedońskiego Filipa II, aby uczył jego młodego syna Aleksandra (później nazwanego Wielkim). W latach 335–323 p.n.e. napisał lub przynajmniej pracował nad niektórymi ze swoich głównych traktatów, w tym najważniejszą dla studiów politologicznych *Polityką*.



Źródło: https://plato.stanford.edu/entries/aristotle-politics/.

Wyjątkowe właściwości gatunku, drzemiące przede wszystkim w ludzkim umyśle, z perspektywy historycznej okazały się nadzwyczaj korzystne i pozwoliły na ewolucyjny sukces. Ich przydatność ujawniła się przede wszystkim w zderzeniu ze specyfiką uwarunkowań naturalnych. W ich obliczu ludzie zmuszeni byli do zorganizowania zbiorowej aktywności w zakresie wytwarzania, ochrony i podziału dóbr, których nie mogli osiągać

[2] Arystoteles, *Polityka,* Warszawa 1964, s. 7.

[3] H. Arendt, *Kondycja ludzka,* Warszawa 2000, s. 28–29. Por. Cyceron, *O państwie. O prawach,* Kęty 1999, s. 26.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

samodzielnie, a które niezbędne im były do przeżycia. Dobra te nadal stanowią o tym, że zbiorowość ludzka ma koniecznie polityczny charakter. W efekcie polityka ciągle pełni te same funkcje, które odpowiadają naturalnemu pędowi do utrzymania i ochrony życia. Jej konieczność wynika z fundamentalnych potrzeb człowieka, które nie mogą być zaspokojone bez współdziałania. Wytwarzane w ten sposób dobra oraz chronione zasoby wspólne składają się na subiektywne poczucie bezpieczeństwa jako pewnego ładu i porządku. W tym znaczeniu polityki się więc nie ustanawia, nie da się jej także znieść, a sfery publicznej odpolitycznić. Nie jest to możliwe, gdyż niemożliwe jest zaspokojenie wszystkich potrzeb człowieka przez niego samego.

***Polityka** to układ interakcji społecznych, z reguły przyjmujących postać władczą, których istota sprowadza się do kreacji, ochrony i dystrybucji dóbr publicznych oraz zasobów wspólnych*[4].

Granice rozumianej w ten sposób polityki zakreślają **potrzeby i interesy społeczne**, których zaspokojenie odnosi się do wspomnianych dóbr i zasobów, a które ujawniają się w specyficznych formach aktywności grup (integracji, mobilizacji, hegemonii itd.). Sama sfera walki o władzę, wywierania na nią wpływu czy nawet jej sprawowania stanowi jedynie przejaw tak rozumianej polityki – nie jest jednak polityką *sensu stricto.* Z kolei społeczna mobilizacja i wszelka organizacja działania na rzecz dostępu do dóbr publicznych oraz zasobów wspólnych są co najwyżej jej formą, a nie istotą. O swoistości polityki nie decyduje zaś forma podmiotowości czy też specyfika interakcji, które wytwarza, ale cel któremu służy. W efekcie, przyjmując postać konkurencji, rywalizacji, ale i współpracy, ukierunkowana jest na wspomniane dobra i zasoby.

Dobro od greckiego słowa *agathon* i łacińskiego *bonum* oznacza to, co pożądane, czemu można przypisać wartość pozytywną, a zarazem to, co samo jest wartością. Pojęcie ***dobra publicznego*** używane jest często zamiennie z kategoriami *dobra wspólnego, rzeczy publicznej* czy *interesu publicznego,* tymczasem oznacza coś innego. Dobra takie mogą być postrzegane jako zbiorowe, gdyż wytwarzane są w trakcie skoordynowanej działalności zbiorowej. Co istotne, różnią się jednak pod względem stopnia ich „publiczno-

[4] Proponowana definicja zainspirowana została teorią Krzysztofa Pałeckiego. Por. tenże, *Wprowadzenie do normatywnej teorii władzy politycznej*, [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce,* red. B. Szmulik, M. Żmigrodzki, Lublin 2002, s. 204–205.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

ści". Z reguły są bowiem dostępne nie tylko członkom grupy, która je kreuje, ale także osobom spoza niej. Oznacza to, że choć istnieją jedynie władcze możliwości wyłączenia z ich konsumpcji, to nie są one w niej konkurencyjne. Innymi słowy, dostawca dobra nie może legalnie zapobiec używaniu go przez innych, chyba że sprawuje władzę polityczną, samo zaś używanie nie pomniejsza możliwości użycia przez innych. Przykładami takich dóbr są: bezpieczeństwo, spokój, porządek, obrona narodowa, kontrola zanieczyszczenia powietrza, prognoza pogody, publiczna telewizja, modernizacja ulic itd.

Dobra publiczne należy odróżnić od **zasobów wspólnych.** Te ostatnie są ograniczone i charakteryzują się tym, że choć nie ma pozapolitycznych możliwości wyłączenia ich z konsumpcji, to są one w niej konkurencyjne. Oznacza to, że użycie dobra przez jedną osobę uszczupla w tym względzie możliwości innych osób. Chodzi tu więc o zasoby, które Elinor Ostrom nazywa „dobrami wspólnej puli"[5]. Nieskrępowany do nich dostęp może prowadzić do wyeksploatowania i z tego względu konieczna staje się polityczna regulacja korzystania z nich[6]. Przykładami zasobów wspólnych są m.in. lasy, łąki, woda ze zbiorników wodnych, pastwiska, ryby z oceanów, powietrze. Wszystkie z nich, podobnie jak i dobra publiczne, mogą ulec prywatyzacji, co skądinąd również stanowi przejaw woli politycznej.

O ile istoty polityki poszukiwać należy w konfiguracji czynników naturalnych, co powoduje, że jej funkcje są niezmienne, o tyle jej **forma i treść** stanowią rezultat społecznej konwencji. W efekcie w społeczeństwach ujawniają się rozmaite postaci polityki. Wynika to nie tylko z różnorodności zamieszkiwanych przez ludzi środowisk, ale także z wytwarzanych przez nich narracji, wierzeń oraz idei. Warunkują one wizje porządku społecznego, których próby wdrożenia stanowią wymiary polityki. Nawet jeśli więc uznać, że naturalne właściwości człowieka wyzwalają jej konieczność, to należy dostrzec, że w różnych okolicznościach i umysłach, korzystających z odmiennych informacji, prowadzą do różnych zachowań. Rozmaitość form polityki nie tyle więc stanowi ekspresję natury, co raczej przejaw różnorodności kultury i to właśnie tutaj otwiera się swoista przestrzeń dla „sztuki rządzenia".

Wszystko wskazuje na to, że to starożytni Ateńczycy, poprzez kontakt z innymi cywilizacjami, jako pierwsi zauważyli, że zasady, na których oparte jest państwo, nie są zjawiskiem naturalnym i podlegać mogą redefinicjom. Wskazali ponadto, że stosunki polityczne stanowią wytwór

---

[5] Zob.: E. Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action.* Cambridge 1990.

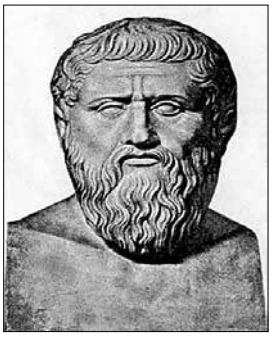
[6] Mówi o tym m.in. koncepcja tzw. *tragedii wspólnego pastwiska* Garetta Hardina. Zob.: tenże, *Tragedia dóbr wspólnych,* „Biblioteka Ekonomia i Środowisko" 1992, nr 4, s. 91–105.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

moralności, która przybiera postać publiczną. W jej ramach – a dzisiaj powiedzieć można – w ramach etyki politycznej, zasadniczą rolę odgrywa rozumienie **sprawiedliwości.** Nie jest więc przypadkiem, że Platon swoje *Państwo* rozpoczyna, koncentrując się na pytaniu, co składa się na istotę owej idei?[7]. Historia myśli politycznej przynosi z kolei cały repertuar możliwych tutaj odpowiedzi. Z reguły stanowiły one efekt podważenia istniejących mechanizmów politycznych, a w szczególności tych, regulujących podział dóbr. Wyznaczały propozycję kompromisu w ramach naturalnego i niemożliwego do wyeliminowania konfliktu wolności z równością, przy jednoczesnej obietnicy zachowania bezpieczeństwa. W efekcie kulturowo determinowane normy sprawiedliwości zawsze stanowiły o treści polityki, natomiast jej formy oznaczały instytucjonalizację owych norm. Wszystko po to, aby zrównoważyć chwiejną współpracę, ale i rywalizację w sferze wytwarzania, ochrony i kreacji dóbr publicznych oraz zasobów wspólnych, a więc przynajmniej na jakiś czas zneutralizować w tym względzie konflikty.

Platon

(424/423–348/347 p.n.e.)



Źródło: https://plato.stanford.edu/entries/plato/.

to jeden z najbardziej wnikliwych, wszechstronnych i wpływowych autorów w historii filozofii i najistotniejszych współtwórców zachodniej myśli politycznej. Sformułował podstawy idealizmu i racjonalizmu, a poprzez swą działalność literacką i pedagogiczną wprowadził teorię dobra, metodę dialektyczną, teorię idei, teorię państwa czy sprawiedliwości. Jako obywatel starożytnych Aten w swoich pracach przejawiał wysokie zainteresowanie wydarzeniami politycznymi i ruchami intelektualnymi swoich czasów. Pytania, które stawiał były tak głębokie, a strategie, których używał, aby się z nimi zmierzyć, były tak prowokacyjne, że prawie każdy w tym okresie był pod jego wpływem. W późniejszym czasie, praktycznie w każdej epoce, byli filozofowie, którzy uważali się za *platonistów*. Jego *Państwo* do dzisiaj zdumiewa swoją aktualnością i stanowi kanoniczną lekturę dla studentów nauk o polityce.

[7] A. Laska, *Problem sprawiedliwości społecznej w filozofii antycznej jako płaszczyzna klasycznej refleksji o polityce*, „Athenaeum. Polish Political Science Studies" 2006, nr 14–15, s. 199–212.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Oprócz formy, również **treść polityki** charakteryzuje się wysokim poziomem dynamiki. Poszukuje się tu odpowiedzi na pytanie: jak zaspokoić potrzeby niesamowystarczalnych ludzi, przy zachowaniu sprawiedliwości tego procesu? Wysuwane propozycje oznaczać mogą jedynie iluzję sprawiedliwości bądź hegemonicznie narzucany partykularyzm. Choć bowiem naturalna ludzka współzależność wytwarza motywację do współdziałania, to musi konfrontować się z problemami dominacji interesów i kultury rywalizacji w perspektywie deficytu dóbr publicznych i zasobów wspólnych. Niesie to ze sobą ciągłe napięcia ideowe. Każdy sposób rządzenia i każda w jego ramach decyzja stanowią w efekcie kwestie aksjologiczne.

Polityki nie można więc zredukować do inżynierii, tak jakby była sferą, w której występują jedynie problemy techniczne, możliwe do rozwiązania przy użyciu odpowiednich, np. naukowych, metod. W sytuacji idealnej jej domeną jest raczej Arystotelesowski nakaz **roztropnego rozpoznania konkretnej sytuacji**. Oznacza to wspomnianą sztukę rządzenia, opartą na mądrości decydenta i polegającą na dążeniu do ograniczenia dominacji partykularyzmów oraz do uregulowania życia społecznego zgodnie z zasadami równowagi i rozwoju[8]. W praktyce wygląda to jednak często inaczej, a rządzenie sprowadzone zostaje do hegemonicznych decyzji ufundowanych na istotnych w danym momencie zasobach władczych, co może, ale wcale nie musi, łączyć się ze wspomnianą roztropnością czy racjonalnością. Ich efektem jest przynajmniej tymczasowa sterowność i równowaga w związku politycznym.

Bez względu na specyfikę i ocenę konkretnych przejawów rządzenia słusznie jest ono sprowadzane do **sprawowania władzy politycznej**. Tę ostatnią traktować należy jako normatywnie określoną i asymetryczną relację pomiędzy nierównorzędnymi podmiotami.

> ***Władza polityczna*** *to relacja polegająca na możliwości wykorzystania narzędzi wpływu i ograniczenia woli podmiotu podporządkowanego przez podporządkowujący, w tym także przymusu i przemocy, w celu kreacji, ochrony i dystrybucji dóbr publicznych i zasobów wspólnych.*

Nadrzędny w takiej relacji podmiot dysponuje wspomnianymi dobrami oraz zasobami i w ten sposób urzeczywistnia wizję ładu i porządku, którą określa jako „sprawiedliwą". Wykorzystuje w tym celu **narzędzia wpływu**, począwszy od perswazji, poprzez bodźce materialne i moralne, a skończywszy na wspomnianym przymusie, a nawet przemocy. To właśnie moż-

---

[8] Por. O. Cetwiński, M. Karwat, *Polityka jako homeostat systemu społecznego*, [w:] *Metafory polityki,* t. 1, red. B. Kaczmarek, Warszawa 2001, s. 17–22.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

liwość zastosowania zalegalizowanych form tej ostatniej stanowi swoisty wyróżnik władzy politycznej. W efekcie ujawniająca się w jej ramach nadrzędność/podrzędność wpływa na społeczną strukturę przywilejów, dotyczących uprawnień i obowiązków, co z kolei powoduje podporządkowanie czynności jednych podmiotów decyzjom innych, a także nierówny udział w ewentualnych korzyściach z tego płynących.

> ***Rządzenie*** *to decyzje i działania podmiotów władzy politycznej (rządzących), ukierunkowane na rozwiązywanie problemów o zbiorowym i publicznym znaczeniu, co odbywa się poprzez kreowanie, ochronę oraz podział dóbr publicznych i zasobów wspólnych.*

Praktyka rządzenia oznacza więc dążenie do zapewnienia określonego stanu **usług publicznych,** które realizowane są w ramach struktur organizacyjnych związku politycznego. W ten sposób dystrybuowane jest m.in. bezpieczeństwo, jako fundamentalne dobro publiczne.

W tym kontekście pojawia się popularne również pojęcie ***polityk publicznych.***

> *Na* ***polityki publiczne*** *składają się uporządkowane działania oraz narzędzia regulacyjne (np. prawne czy finansowe), z których korzystają ośrodki władzy politycznej oraz działające w ich imieniu agendy, dążące do zaspokojenia potrzeb o zbiorowym znaczeniu*[9].

Kategoria ta łączy w sobie zarówno aspekt **polityki *sensu stricto***, sprowadzonej do sfery decydowania (rządzenia), a także **administracji** (realizującej funkcje zarządcze), niezbędnej do implementacji podjętych decyzji.

Polityki publiczne, jako szczegółowe dziedziny i efekty rządzenia, wykonywane są za pomocą **specyficznych narzędzi**. Zasadniczą rolę odgrywają tutaj regulacje prawne, jak również samoregulacje grup społecznych. Równie istotne są także: współpraca, edukacja, informowanie, argumentowanie, debatowanie, badanie, kształtowanie bodźców do przyjmowania oczekiwanych postaw, wykorzystanie wskaźników efektywności działań, ewaluacja czy ekspertyzy. Organizacja takich działań wykracza jednak poza politykę rozumianą jako sfera rządzenia. W tym kontekście dopełnia ją aktywność określana mianem **zarządzania publicznego.** W jego ramach zachodzi koordynacja działań podmiotów należących do różnych sektorów (np. instytucji państwowych, pozapaństwowych, jak i spersonifikowanych) w celu realizacji tego, co w ramach wyboru władczego definiowane jest jako

[9] J. E. Anderson, *Public Policy-Making. An Introduction*, Boston 2011, s. 6.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

interes publiczny oraz oceniane jako sprawiedliwe[10]. Sfera tego typu aktywności funkcjonuje w sieci powiązań organizacyjnych między wspomnianymi aktorami, uczestniczącymi w rozwiązywaniu problemów publicznych. Współcześnie przyjmuje ona postać szczególnie złożoną i zróżnicowaną. Coraz częściej uzasadnia to wykorzystanie mechanizmów zarządzania wielopoziomowego opartego na współrządzeniu, gdzie obok stosunków władczych pojawiają się relacje o charakterze partycypacyjnym[11].

Przejawem historycznej ewolucji związków politycznych była m.in. dynamika relacji między **rządzeniem a zarządzaniem**, czyli między polityką a administracją. Struktura oraz znaczenie instytucji władczych ulegały ciągłym zmianom, a podstawowym problemem procesów decyzyjnych stawała się koordynacja. Z reguły służyć jej miała organizacyjna hierarchia, wymuszająca na niższych szczeblach decyzyjnych działanie zgodne z projektem wypracowanym w centrum. Praktyka dowiodła, że w obszarze rządzenia jest to jednak rozwiązanie dość wadliwe. Efektywniejsze okazują się często mechanizmy uwzględniające oddolną i społeczną interakcję. Lepiej oddają one złożoność i pluralizm artykułowanych interesów oraz stwarzają większą szansę wykreowania potencjału legitymizacji. Porządek oparty na równowadze i względnej symetrii tego, co odgórnie narzucane oraz oddolnie ujawniane, do dzisiaj stanowi w zasadzie jedyną szansę na koordynację działań zbiorowych. Jak zostało bowiem wspomniane, rządzenie nie jest zbiorem technicznych czy proceduralnych zabiegów. Oznacza raczej dążenie do wdrożenia tego, co po prostu możliwe, ale także nowe oraz nie w pełni dookreślone, a przede wszystkim niekoniecznie całkowicie zrozumiałe. W efekcie powoduje trudne do przewidzenia reakcje otoczenia. Z kolei dynamika warunków, w których zachodzi, wymaga także reagowania na pojawiające się bodźce. Z tego względu jedynie właściwa korespondencja między działaniami władczymi, administracyjnymi i społecznymi stwarza szansę na ewentualną optymalizację.

Zanim jednak możliwa stanie się implementacja, zajść musi zasadniczy etap rządzenia, polegający na **podjęciu decyzji politycznej**. Jest to złożony proces, który zachodzi na tle przetargów i rywalizacji międzygrupowej. Podjęcie decyzji, choć zaspokaja jedne, to często rodzi nowe potrzeby bądź prowadzi do restrukturyzacji już istniejących. Konsekwencje tego typu przekształceń docierają do ośrodka decyzyjnego i stanowią o nowo wyznaczanych celach.

---

[10] R. A. W. Rhodes, *The New Governance: Governance without Government*, „Political Studies" 1996, vol. 64, s. 652–667.

[11] L. Hooghe, G. Marks, *Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance*, „American Political Science Review" 2003, vol. 97, no. 2, s. 233–243.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Decyzja polityczna *to akt świadomego i ukierunkowanego wyboru działania politycznego, sprowadzający się do aktywności osądzającej i rozstrzygającej, czy należy je podejmować bądź je zaniechać.*

Motywacją tak rozumianej decyzji jest realizacja określonego celu politycznego. Sprowadzać się on może zarówno do adaptacji, jak i kreatywnej zmiany rzeczywistości istniejącej w pożądaną bądź – gdy ta pierwsza jest pozytywnie oceniana jako sprawiedliwa – do jej utrzymania. Decyzja taka motywowana jest zarówno pewnym zasobem wiedzy decydenta na temat rzeczywistości, jak też wartościami (preferencjami), które uwzględnia i ostatecznie zawiera w akcie swojej woli. Komunikowana jest za pomocą wypowiedzi dyrektywnej lub jej szczególnego rodzaju – rozkazu lub normy. Zakres rozumianego w ten sposób decydowania zdeterminowany jest przez typ reżimu oraz sposób ujęcia zadań związku politycznego i granic jego działania. Znaczący wpływ ma tutaj zarówno styl sprawowania rządów, jak też unormowania prawne oraz inne czynniki kulturowe.

Pośród różnorodnych typów decyzji politycznych na niektóre warto zwrócić szczególną uwagę. **Decyzje strategiczne** zawierają cele długofalowe i perspektywiczne – najczęściej o charakterze ogólnospołecznym. Na **decyzje taktyczne** zaś składają się cele i sposoby etapowej realizacji decyzji strategicznych bądź też inne cele ogólne, realizowane w perspektywie kilku miesięcy bądź lat. Z kolei bieżącą praktykę polityczną oraz krótkookresowe i bezpośrednie działania wykonawcze w stosunku do dwu powyższych typów określają **decyzje operacyjne**. Ważne jest także rozróżnienie oparte na podstawie kryterium stopnia wiedzy decydenta oraz faktycznego zamiaru realizacji decyzji. Wyróżnić można wówczas **decyzje realne** – bazujące na dostępnej wiedzy i podjęte z zamiarem ich realizacji, a także **symboliczne** – oparte na dostępnej wiedzy, ale podjęte bez zamiaru ich realizacji; **pozorne (pseudodecyzje)** – nieoparte na dostępnej wiedzy, ale podjęte z zamiarem ich realizacji, a także **nonsensowne**, czyli ignorujące dostępną wiedzę i podjęte bez zamiaru ich realizacji.

Szczególną wartość poznawczą przypisuje się także klasyfikacji na decyzje indywidualne, grupowe, kolektywne i skolektywizowane. Rozróżnienie między **decyzjami indywidualnymi a grupowymi** wydaje się dość oczywiste. Te pierwsze podejmuje każdy samodzielnie, niezależnie od tego, czy jest wewnątrz-, czy zewnątrzsterowny. Z kolei drugie podejmowane są przez grupę. **Decyzje kolektywne** rozumiane są na ogół jako decyzje podejmowane przez „dużą liczbę osób". W przeciwieństwie do grupowych pojawia się więc tutaj kategoria *dużej zbiorowości,* która – ze względu na swoją wielkość – nie funkcjonuje i nie może funkcjonować tak jak konkret-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

ne grupy. Z kolei **decyzje skolektywizowane** stosowane są wobec jakiejś zbiorowości niezależnie od tego, czy je podejmuje jeden człowiek, czy też kilka bądź wiele osób. Kryterium definiującym przestaje być więc podmiot decyzji, a staje się jej zakres. Inaczej mówiąc, w przypadku decyzji skolektywizowanych ten kto decyduje, robi to za wszystkich. W efekcie decyzje kolektywne są tożsame ze skolektywizowanymi tylko wówczas, gdy podmiot wydający decyzję jest zarazem podmiotem, którego one dotyczą. W miarę zwiększania się obszaru związków politycznych taka zbieżność zdarza się jednak coraz rzadziej[12]. Równie rzadko decyzje polityczne podejmowane są w trybie indywidualnych aktów wyboru. Współcześnie polegają najczęściej na złożonych procesach interakcyjnych, w których bierze udział wielu decydentów pośrednich.

Sprowadzenie decydowania politycznego do swoistej sztuki rządzenia wynika także z faktu, że każdą sytuację decyzyjną charakteryzuje **pewien stopień ryzyka**. Rządzący mają bowiem z reguły niewielkie możliwości kontrolowania sytuacji, a przede wszystkim tych jej parametrów, które pojawiają się w sposób losowy[13]. Szczególnie trudna sytuacja dotyczy procesów nierutynowych, ujawniających się w sytuacjach nadzwyczajnych, kiedy antycypowanie potencjalnych skutków decyzji jest ograniczone. Ma to także znaczenie w przypadku decyzji strategicznych, kiedy decydent nie tylko nie sprawuje kontroli nad jednym lub kilkoma parametrami, ale nie zna także rozkładów ich prawdopodobieństwa i nie może sformułować hipotez na ten temat. Z kolei w **sytuacji kryzysowej** dochodzi wysoki poziom stresu, wynikający z dużego ryzyka decyzyjnego oraz ograniczonej ilości czasu na podjęcie decyzji. W takich okolicznościach stan emocjonalny rządzącego staje się jednym z podstawowych czynników sytuacji decyzyjnej.

Chcąc zwiększyć szansę na świadome i w miarę racjonalne decydowanie, nadaje się mu postać uporządkowanego **procesu**, który przyjmuje mniej lub bardziej sformalizowany charakter. W efekcie rządzenie przebiega na podstawie określonych procedur, a decyzje wymagają często rozbudowanej, sformalizowanej i zindywidualizowanej infrastruktury decydowania. Na ostateczny kształt decyzji wpływ mają normy polityczne, prawne, organizacyjne, a także etyczne. Przedmiotem odniesienia staje się tutaj nie tylko jej treść, ale i forma wyrażenia, a także sposób jej podjęcia. Szczególnie w przypadku podmiotu zbiorowego częstym etapem są dyskusje i uzgodnienia, które poprzedzają formalne potwierdzenie wyboru. Czasem

---

[12] G. Sartori, *Teoria demokracji,* Warszawa 1998, s. 266.

[13] M. Brand, K. Labudda, H. J. Markowitsch, *Neuropsychological Correlates of Decision Making in Ambiguous and Risky Situations,* „Neural Networks" 2006, no. 19(8), s. 1266–1276.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

pojawia się także potrzeba, a nawet wymóg konsultowania projektu decyzji z innymi podmiotami.

Decydowanie polityczne zawsze **zachodzi w kontekście interakcji grup społecznych** oraz organizacji utworzonych przez te grupy. Następuje tutaj wspomniana konfrontacja wartości oraz krzyżują się wpływy różnorodnych preferencji co do treści decyzji. Przejawem sztuki rządzenia jest poszukiwanie kompromisu między wymogami definiowanego przez decydenta interesu ogółu oraz dążeniami partykularnymi. Bez względu jednak na jakość mechanizmów decyzyjnych niemożliwe jest sprostanie wszystkim zgłaszanym oczekiwaniom.

Wybór decyzji jest stosunkowo prosty, gdy opiera się na jednym kryterium. Proces decyzyjny zmierza wówczas do zidentyfikowania rozwiązania, które je spełnia lub – o ile jest to dopuszczalne – najmniej od niego odstaje. Taka przejrzysta sytuacja zdarza się jednak rzadko. W przeważającej mierze dominują **sytuacje wielokryterialne**. Dokonanie wyboru winno być wówczas poprzedzone zestawieniem istotnych czynników, rozeznaniem wymagań z nimi związanych, określeniem dla nich punktów krytycznych (tzn. takich, w których zyski zaczynają być mniejsze od kosztów) i ocenieniem, jak poszczególne warianty zachowania mają się do tych punktów. W kolejnej fazie nastąpić powinien wybór tego spośród wariantów, który okaże się najkorzystniejszy przy zastosowaniu istotnych kryteriów. W sytuacji, gdy nie ma szans na znalezienie wariantu spełniającego warunki osiągnięcia punktu krytycznego dla wszystkich kryteriów, powstaje konieczność ich selekcji. Niezbędne jest wówczas ustalenie, które z nich mają charakter pomocniczy, a równocześnie blokują wybór rozwiązania najkorzystniejszego z punktu widzenia pozostałych. W skrajnych przypadkach może także zajść potrzeba szukania wariantu najmniej niekorzystnego. Podejmowane w taki sposób wybory zawsze budzą kontrowersje.

Zarysowany model postępowania jest co najwyżej pewnym postulatem i dla praktyki stanowi swoisty punkt odniesienia. Decydenci, jak zresztą wszyscy ludzie, o wiele częściej chodzą bowiem na „decyzyjne skróty". Ze względu na znaczenie i oddziaływanie wyborów politycznych jest to jednak szczególnie niebezpieczne. Pojawiające się tutaj błędy czy zaniechania mogą bowiem rodzić zagrożenie dla ładu i porządku publicznego, a co za tym idzie – dla zasadniczych uwarunkowań egzystencji dużych grup społecznych.

W związku z powyższym podstawowym problemem rządzenia jest uwzględnianie **kryteriów optymalizowania decyzji politycznych**[14]. I tak

[14] Zob.: S. Zawadzki, *Przyczynek do teorii podejmowania decyzji państwowych*, [w:] *Z zagadnień teorii polityki*, red. K. Opałek, Warszawa 1978, s. 320–322.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

na **kryterium techniczne** składa się jakość decyzji, wynikająca z poprawności i prawidłowości przeprowadzenia wszystkich etapów procesu decyzyjnego, a także odpowiedniość momentu podjęcia i wprowadzenia jej w życie. **Kryterium prakseologiczne** z kolei narzuca jej skuteczność oraz wydajność i dlatego konieczny jest taki dobór metod oraz środków, aby koszty realizacji celu były jak najmniejsze, bądź żeby przy wykorzystaniu określonej sumy nakładów poziom osiągnięcia celu był najwyższy. Innymi słowy, chodzi o wybór takiego wariantu decyzji, który zapewni największą różnicę pomiędzy korzyściami i nakładami[15].

Kryterium społeczne zobowiązuje decydentów do wzięcia pod uwagę zakresu akceptacji obywateli dla poszczególnych wariantów decyzji. Nie tylko w demokracjach większą szansę na realizację celu ma decyzja zgodna z określonym stanem świadomości społecznej. Ważne jest tutaj równoważenie celów bieżących z perspektywicznymi. Rządzący może także przekonywać do swojego wariantu, używając w tym celu odpowiedniej argumentacji. Ostatecznie bowiem na zakres akceptacji społecznej wpływa również sposób podjęcia decyzji, a przede wszystkim efektywność przekonywania o jej zasadności.

Ze względu na moralno-emocjonalny wydźwięk rządzenia optymalizowanie decyzji powinno uwzględniać także **kryterium aksjologiczne**. Istotne jest więc odniesienie ich treści do określonego dyskursu ideowego, a przede wszystkim zwrócenie uwagi na zgodność z systemem wartości dominujących społecznie. Konieczne jest na przykład uwzględnianie tożsamości kulturowej dużych grup czy też wartości propagowanych w subkulturach żywotnie zainteresowanych decyzją.

Wskazane kryteria stanowią nierozłączną całość i jedynie komplementarne ich uwzględnienie stwarza szansę optymalizacji. Rządzenie także w ten sposób staje się swoistą sztuką, gdzie zależność między działaniem a rezultatem ma charakter nie czysto techniczny, ale również kulturowy. Dobór odpowiedniego wariantu decyzyjnego zależy w efekcie od wyczucia społecznych oczekiwań oraz emocji. Zostaje on bowiem wystawiony na ciągłą interpretację, a osiągnięcie zamierzonego rezultatu uzależnione jest od tego, czy odbiorcy nadadzą mu podobne znaczenie jak jego inicjatorzy i wykonawcy[16]. Ponadto na wdrożenie decyzji wpływ mają także nie do końca przewidywalne czynniki niesterowne.

---

[15] Por. T. Kotarbiński, *Abecadło praktyczności*, [w:] tegoż, *Dzieła wszystkie. Prakseologia*, cz. 2, Wrocław 2003, s. 5 i nast.

[16] M. Karwat, *O karykaturze polityki,* Warszawa 2012, s. 64–65.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Choć więc zobiektywizowane informacje na temat sytuacji decyzyjnej są ważnym czynnikiem optymalizującym decyzję, to jej w żaden sposób nie gwarantują[17]. Użyteczność wiedzy specjalistycznej, a więc zgodnej także ze wskazaniami nauki, zależy od sytuacji w otoczeniu społeczno-kulturowym. Z tego względu rządzący nie powinien postępować jak **technokrata**, który rozczytuje standardowe sytuacje i dostosowuje do nich techniki działania. W tym kontekście realizacja pojawiającego się co jakiś czas postulatu tzw. rządu fachowców, oznaczałaby zastąpienie rządzenia – zarządzaniem, a polityki – administracją.

Rozstrzygnięcia decyzyjne nabierają znaczenia dopiero z chwilą ich **wdrożenia** (**implementacji**), co zachodzi za pomocą odpowiednich metod i środków. Nawet częściowo nieprawidłowa implementacja może spowodować, że decyzja pierwotnie zoptymalizowana stanie się błędem. Szczególnie niekorzystna sytuacja zachodzi w przypadku podjęcia działań sprzecznych z treścią decyzji (implementacja przeciwskuteczna). Podczas wdrażania decydent z reguły może obserwować skutki swojego wyboru. Okazuje się wówczas, na ile są one spójne z prognozowanymi efektami. Jeśli zmiany są stopniowe, możliwe jest obserwowanie reakcji otoczenia i korygowanie działań. Implementacja wpływa na otoczenie społeczne i zawsze wywołuje jego reakcje, co oznacza czasem przeciwstawienie się woli rządzących. Wówczas nie tylko wspomniana zdolność przewidywania, ale i pacyfikowania oporu społecznego stanowi ważną umiejętność decydenta. W ten sposób rządzenie staje się procesem reagowania na coraz to nowe uwarunkowania, gdzie każde kolejne rozstrzygnięcie implikuje potrzebę następnego, co wymaga roztropności i cierpliwości. W praktyce jednak cnoty te zastępuje często prosty technokratyzm i cynizm. Byłoby jednak dobrze, aby postaw takich nie utożsamiać z polityką, zaś sztuki rządzenia nie mylić ze zwykłym koniunkturalizmem oraz egoizmem.

Podsumowując:

1. **Polityka** od zawsze pełni te same funkcje, wynikające z fundamentalnych potrzeb człowieka, a przede wszystkim z jego naturalnego pędu do utrzymania i ochrony życia.

[17] Por. D. Cianciara i in., *Rola nauki w podejmowaniu decyzji politycznych – projekt EuSANH-ISA, struktura doradztwa nauki w kwestiach zdrowotnych*, „Przegląd Epidemiologiczny" 2012, nr 66, s. 522–525.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

2. **Polityki** nie da się znieść, a sfery publicznej odpolitycznić. Nie jest to możliwe, gdyż niemożliwe jest zaspokojenie wszystkich potrzeb człowieka przez niego samego.
3. **Potrzeby i interesy** zaspokajane przez dobra publiczne oraz zasoby wspólne określają granice polityki i ujawniają się w specyficznej aktywności grup społecznych.
4. **Rozmaitość form polityki** stanowi ekspresję różnorodności kultury, a przede wszystkim jej aksjologicznego wymiaru i to właśnie tutaj otwiera się przestrzeń dla „sztuki rządzenia".
5. **Sztuka rządzenia opiera się na** roztropnym rozpoznaniu sytuacji decyzyjnej i ograniczeniu wpływu partykularyzmów, a w efekcie uregulowaniu życia społecznego zgodnie z zasadami równowagi i rozwoju.
6. **Rządzenie** ujawnia się jako dążenie do zapewnienia określonych usług publicznych, realizowanych w ramach struktur organizacyjnych związku politycznego.
7. **Decydowanie polityczne** zachodzi w kontekście konfrontacji wartości i preferencji grupowych, a ich rozsądzenie to podstawowy warunek optymalizacji rządzenia.

Polecana literatura uzupełniająca

Arystoteles, *Polityka,* Warszawa 2020.
Machiavelli N., *Książę*, Kęty 2004.
Platon, *Państwo*, Kęty 2003.
Schmitt C., *Teologia polityczna i inne pisma*, Warszawa 2012.
Tocqueville A. de, *O demokracji w Ameryce*, Warszawa 2019.
Weber M., *Polityka jako zawód i powołanie*, Warszawa-Kraków 1998.

Pytania dodatkowe do tematu

1. Jakie wizje sprawiedliwości pojawiają się we współczesnej debacie politycznej?
2. Jakie rodzaje emocji odgrywają zasadniczą rolę w polityce?
3. Czym się różni rządzenie od administrowania/gospodarowania/przewodzenia?

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

AGNIESZKA KASIŃSKA-METRYKA
Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach
ORCID: 0000-0002-9172-4228

Kto nami rządzi? Przywództwo polityczne i rządy elity

Rządzenie – przywództwo – koncepcja Wielkiego Człowieka – przywództwo zorientowane marketingowo – charyzma – elity – krążenie elit

Pytania „kto nami rządzi?" i „dlaczego właśnie on/oni?" zdają się towarzyszyć ludziom od zarania dziejów. Na przestrzeni lat i na potrzeby rozważań prowadzonych przez filozofów, historyków, pisarzy, a współcześnie także badaczy nauk społecznych, proponowano różne odpowiedzi. Część z nich miała na celu nie tyle odkrycie obiektywnie istniejących mechanizmów, co legitymizowanie istniejącego stanu rzeczy (np. monarchii absolutnej). Warto zatem rozpocząć rozważania od przyjrzenia się zawartym w tytule określeniom z perspektywy językowej.

Rządzenie w języku polskim to rzeczownik odczasownikowy, który może być rozumiany na wiele sposobów. Autorzy słowników sprowadzają rządzenie do trzech zasadniczych mechanizmów, tj.:

1) sprawowania władzy w państwie,
2) kierowania (kimś lub czymś),
3) dominowania.

Przywołane interpretacje mają tak odmienne znaczenia, że trudno na ich podstawie wyprowadzić uniwersalną definicję. Dodatkowych trudności nastręcza anglojęzyczna kategoria *management* (zarządzanie), która bywa utożsamiana ze sprawowaniem władzy przez lidera (menadżera). Niektórzy autorzy publikacji o charakterze poradnikowym traktują określenia „przywódca", „lider", „szef", „menadżer" wymiennie (niezależnie od kontekstu) i wprowadzają w ten sposób dodatkowe szumy semantyczne (znaczeniowe)[1].

[1] Z perspektywy leksykalnej najbardziej uzasadnione jest używanie wymiennie określeń „przywódca" i „lider" (ang. *leader*). Literatura przedmiotu dowodzi jednak, że równie często stosowane są inne utożsamienia znaczeń. Zob. G. Szczerba, *Menadżer doskonały. Przywództwo*; A. Sarnecka-Smith, *Everest lidera. O wartościach, silnym*

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Wskazane utrudnienia lingwistyczne wymagają, aby celem dalszego precyzyjnego wywodu uporządkować i przyjąć **wybrane rozumienie** wszystkich zawartych w tytule określeń, tj. „rządzenie", „przywództwo polityczne", „elity". Tylko w ten sposób możliwe będzie udzielenie odpowiedzi na pytanie zawarte w tytule.

Na potrzeby podjętych rozważań sięgnięto do definicji ukazujących **rządzenie** (ang. ***governing***[2]) w porządku normatywnym (jak być powinno), nie zaś analitycznym (jak jest).

> ***Rządzenie*** *sensu stricto to aktywność polityczna prowadzona na terenie danego kraju przez partię polityczną (partie polityczne), która wygrała wybory i z tego tytułu posiada władzę polityczną.*

Z tak rozumianym rządzeniem wiąże się przewodzenie (proces), a w ujęciu fenomenologicznym (gr. *phainomenon* – „to, co się jawi") **przywództwo jako zjawisko**. Na świecie badaniem przywództwa zajmują się przedstawiciele wielu dyscyplin, począwszy od teorii polityki, poprzez historię, psychologię czy zarządzanie (ang. *management studies*). W Polsce, pomimo fundamentalnego charakteru pojęcia, przywództwo jest marginalizowane zarówno w badaniach teoretycznych, empirycznych, jak i w dydaktyce. Dokonując przeglądu opracowań poświęconych przywództwu, zaczyna się zazwyczaj od kanonu tradycyjnego, tworzonego przez dzieło Niccolò Machiavellego *Książę*, a następnie prace Gustava le Bona (*Psychologia tłumu*), Maxa Webera (*Polityka jako zawód i powołanie*), socjologiczne prace Roberta Michelsa (*Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*) czy fundamentalne opracowanie Jamesa MacGregora Burnsa *Leadership*[3].

---

zespole i skutecznym przywództwie, Warszawa 2017; J. Owen, *Przywództwo. Biblia lidera*, Warszawa 2017; W. Damięcki, *Koniec z makiawelistycznym zarządzaniem, od teraz podmiotowe przywództwo*, Warszawa 2015; K. Blanchard, *Jednominutowy menadżer i przywództwo*, Warszawa 2015 i in.

[2] Angielskie określenie *governing* zostało przywołane ze względu na swój polityczny kontekst, który nie w pełni wynika z polskiego rzeczownika odczasownikowego „rządzenie". *Governing* tłumaczone nie tylko jako „rządzenie", ale także „sprawowanie rządów", „panowanie", „władanie" w większym stopniu oddaje istotę analizowanego procesu.

[3] N. Machiavelli, *Książę*, Warszawa 2009; G. le Bon, *Psychologia tłumu*, Warszawa 1986; M. Weber, *Polityka jako zawód i powołanie*, Warszawa 1998; R. Michels, *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, New York 2018; J. MacGregor Burns, *Leadership*, Open Road Media, 2012.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Niccolò Machiavelli

(3.05.1469–21.06.1527)

florencki prawnik, pisarz, dyplomata okresu odrodzenia. Jako urzędnik odbywał liczne podróże i misje dyplomatyczne, spotykając się z najwybitniejszymi przywódcami swojej epoki. Po nastaniu Medyceuszy i upadku Republiki Florencji został oskarżony o spisek i wtrącony do więzienia. Po odzyskaniu wolności skoncentrował się na tworzeniu traktatów, m.in. *O sztuce wojennej* (1521), *Historia Florencji* (1532) oraz *Książę* (1532).

Źródło: https://www.teacherspayteachers.com/Product/The-Prince-Niccolo-Machiavelli-Lesson-European-History-3330733.

Od jego nazwiska pochodzi termin *makiawelizm*, oznaczający dążenie do skuteczności w polityce bez zważania na racje moralne. Machiavelli przedstawił w *Księciu* portret władcy jako osoby predysponowanej do rządzenia ze względu na sprzyjający los, własną przedsiębiorczość i aktywność, jednak mającej do czynienia z ludźmi złymi i egoistycznymi z natury. Dla dobra państwa należy zatem sięgnąć po wszystkie środki, aby wzbudzać zarówno miłość poddanych, jak i ich strach.

Ostatni z autorów, koncentrując się na relacji przywódczej, podkreśla właśnie kolektywność (relacyjność) przywództwa oraz wartość tzw. przywództwa moralnego (ang. *moral leadership*), wywodzącego się nie tylko z siły przywódcy, ale także z podzielanych przez lidera i zwolenników potrzeb, aspiracji, wartości.

Pozostawiając poza obszarem szczegółowej analizy inne koncepcje genezy przywództwa, warto skierować uwagę na doniosłość sporu o rolę wielkich ludzi w historii, gdyż jest ona jedną z najbardziej znaczących na przestrzeni dziejów.

Tak zwana koncepcja Wielkiego Człowieka[4] (ang. **the Great Man Theory**) zakłada, że niektóre wydarzenia w historii nie mogłyby zaistnieć, gdyby nie konkretni przywódcy. Wizja przywództwa opartego na cechach osobowości jednostki była obecna w *Polityce* Arystotelesa, filozoficznych rozważaniach Friedricha Nietzschego („nadczłowiek", *Tako rzecze Zaratustra*) czy opisach panowania jednostki nad masami u José Ortegi y Gasseta (*Bunt mas*). Pierwotnie indywidualizm Wielkiego Człowieka utożsamiany był z wartościami transcendentnymi („poza ludzkim poznaniem"), z cza-

[4] **Wielki Człowiek** – określenie wprowadzone przez szkockiego filozofa, historyka i eseistę Thomasa Carlyle'a (*On Heroes, Hero-Worship and the Heroic in History).* Równie istotne były w tym zakresie rozważania Jerzego Plechanova, który opracował wzór arytmetyczny w celu obliczenia wpływu jednostki na bieg wydarzeń.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

sem zaczęto odnosić go do wartości postępowych. Warto przypomnieć, że najbardziej zagorzała dyskusja, dotycząca roli jednostki w historii, toczyła się w kręgach marksistów. Według amerykańskiego teoretyka marksizmu George'a Novacka[5] wielka jednostka może być porównana do kropli przepełniającej czarę, a zatem nie tyle sama w sobie jest siłą sprawczą, co uzupełnia wcześniej istniejącą „bazę" w optymalnym momencie[6]. Spór dotyczący roli jednostki w historii zmotywował wybitnych darwinistów, którzy w opozycji do Thomasa Carlyle'a[7] kwestionowali nie tylko możliwość wpływania na środowisko, którego jest się częścią, ale podważali istnienie jednostek „lepszych z urodzenia", czyli bardziej predestynowanych do bycia liderem. Rozważania Herberta Spencera[8] czy Karla Lamprechta (specjalizującego się w metodologii badań historycznych) stanowią pasjonującą lekturę i kierują zarazem uwagę właśnie w stronę znaczenia środowiska dla rozwoju przywództwa.

Biorąc to pod uwagę, można zaproponować, że:

> ***Przywództwo*** *sensu largo to zjawisko polegające na relacji pomiędzy przywódcą a jego zwolennikami, którzy podążają we wskazanym przez lidera kierunku.*

Taka relacyjna zależność może jednak dotyczyć każdego, nie tylko politycznego przewodzenia. Przywództwo religijne (np. w kościołach, sektach), biznesowe (np. w korporacjach) czy społeczne (np. w organizacjach pozarządowych), pomimo niepolitycznego kontekstu, również opiera się na opisanym wyznaczaniu celu/celów przez lidera i prowadzeniu grupy w stronę jego/ich realizacji.

---

[5] Zob. http://www.pathfinderpress.com/s.nl/sc.8/category.141/.f, [10.04.2015].

[6] G. Novack, *From Lenin to Castro, the Importance of the Individual in History-Making*, [w:] tegoż, *Understanding History: Marxist Essay*s, https://www.marxists.org/archive/novack/works/history/ch03.htm, [10.04.2015].

[7] **Thomas Carlyle** był, żyjącym na przełomie XVIII i XIX w., szkockim historykiem i pisarzem, który zasłynął jako współtwórca tzw. heroizmu (ang. *heros* – bohater). Wybitne jednostki, osoby obdarzone szczególną aktywnością miały zdaniem Carlyle'a przewagę nad otoczeniem i moralne prawo do przewodzenia.

[8] **Herbert Spencer** był urodzonym na początku XX w. angielskim filozofem i socjologiem, który na podstawie badań Karola Darwina stworzył koncepcję teorii ewolucji (ewolucjonizm). Uważał, że prawa ewolucji dotyczą nie tylko świata przyrody, ale także społeczeństwa oraz wszystkich wymiarów ludzkiego życia. W poglądach na etykę reprezentował skrajny naturalizm, traktując zasady etyczne jako nietrwałe, gdyż wykształcone w procesie ewolucji. Najwybitniejszym dziełem H. Spencera było 10-tomowe opracowanie *A System of Synthetic Philosophy* (1862–1896).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Interesujące z perspektywy niniejszych rozważań **przywództwo polityczne** jest zatem zintegrowane z politycznymi uwarunkowaniami otoczenia.

> ***Przywództwo polityczne*** *to zachodząca w sferze polityki relacja pomiędzy jednostką (lider) a grupą (zwolennicy/potencjalni zwolennicy), której towarzyszy wymiana (transakcja) lub przemiana (transformacja).*

W ujęciu **transakcyjnym** osiągnięcie celu wskazanego przez lidera oznacza gratyfikację (**zysk**) dla osób, które za nim podążają i w związku z tym można w nim upatrywać swoistego urynkowienia polityki. Lider powinien zatem posiadać zdolność przekonywania o wspólnocie zamierzeń, wartości, aspiracji. Na etapie składania obietnic (w systemach demokratycznych – kampania wyborcza) ważne jest stworzenie tzw. zbioru wspólnego, wynikającego z możliwości sprawczych lidera i oczekiwań jego potencjalnych zwolenników. Im więcej cech zbieżnych pomiędzy przywódcą a otoczeniem, tym większa możliwość planowania działań strategicznych i podejmowania decyzji dotyczących podziału zasobów materialnych (np. budżet) i niematerialnych (np. stanowiska). Ponieważ nieczęsto zdarza się sytuacja pełnej zgodności lidera i jego zwolenników co do systemu wartości czy sposobów realizacji celów, ważna jest elastyczność przywódcy. Ma ona szczególne znaczenie w tzw. **przywództwie zorientowanym marketingowo**. Kiedy lider nie posiada osobowości charyzmatycznej, ważna jest wypracowana umiejętność wsłuchiwania się w potrzeby ludu, szybkiego reagowania, modyfikowania swojej aktywności, zgodnie z aktualnymi potrzebami otoczenia i budowania „skrojonego na miarę" wizerunku. Sięgając do koncepcji Jeana-Paula Gourévitcha[9], można w wizerunku lidera dopatrywać się „ikony", a zatem figury łączącej cechy rzeczywiste, jak i wyobrażone. Typy wizerunków, po które sięgają liderzy, wymagałyby odrębnego omówienia, ale warto wspomnieć, że oprócz stosunkowo stałego zbioru („zwykły człowiek", „heros", „ojciec", „amant") rzeczywistość polityczna dostarcza stale nowych wzorców (np. „błazen", „szeryf")[10].

W sytuacji, gdy lider posiada autorytet, wynikający ze specyficznych cech osobowych (**charyzma**), możliwe jest silniejsze wpływanie na otocze-

---

[9] Zob. J. P. Gourévitch, *L'image en politique: de Luther à Internet et de l'affiche au clip*, Hachette littératures, 1998.

[10] Na temat wizerunku politycznego (publicznego) w polskiej literaturze przedmiotu powstało kilka opracowań autorstwa m.in. M. Cichosz, M. Jezińskiego, S. Trzeciaka, M. Stencela, D. Dolińskiej-Weryńskiej, K. Fila, P. Żukiewicza, P. Potockiego, A. Zaremby i innych.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

nie, narzucanie swojej wizji i skuteczne przekonywanie nieprzekonanych do swoich planów.

> ***Charyzma*** *(gr. chárisma – dar) – termin używany początkowo jedynie w odniesieniu do obdarowania „łaską boską", z czasem zaczął być stosowany dla określenia specyficznych cech osobowości, dzięki którym jednostka wywiera silny wpływ na otoczenie. Obecnie pojęcie charyzmy ulega rutynizacji i – co podkreśla wielu autorów – jest nadużywane („miękka charyzma"[11]).*

Reasumując, można stwierdzić, że charakter przywództwa warunkowany jest przez: **okoliczności miejsca i czasu**[12], **wrodzone i nabyte cechy jednostkowe lidera**[13], **charakter interakcji pomiędzy liderem a otoczeniem**.

W przypadku tego ostatniego czynnika, oprócz działań opartych na modelu transakcyjnym, możliwe jest także **przywództwo typu transformacyjnego**. Jak sama nazwa wskazuje, opiera się ono na zmianie, a zatem wymaga większego – niż w transakcyjnym – zaangażowania lidera w aspekcie behawioralnym, tzn. wywierania wpływu na zachowania grupy, której przewodzi. Można zatem określić przywództwo transformacyjne jako misyjne, ukierunkowane na budowanie klimatu zmiany i motywujące do jej przeprowadzenia. **Zmiana społeczna** w szerszym ujęciu (*sensu largo*) socjologicznym oznacza różnicę pomiędzy stanem systemu społecznego w danej chwili a jego stanem po upływie pewnego czasu. Ze względu na czynniki, które ją wywołują, może się ona wiązać z poczuciem społecznego zagrożenia, niepewności, lęku o przyszłość. Rolą lidera transformacyjnego jest nie tylko przeprowadzenie grupy społecznej z punktu A (np. z systemu

---

[11] Tzw. powszechnienie charyzmy jest widoczne w życiu codziennym, np. w przemyśle motoryzacyjnym. Producent aut uznał, że „charyzmatyczny" może być nawet samochód – Mitsubishi Carisma.

[12] **Zeitgeist**, czyli tzw. teoria „ducha czasu", mówiąca o specyficznej konfiguracji miejsca i czasu, w której jednostka ma szansę zostać liderem. Takie wyjątkowe okoliczności odnoszą się często do sytuacji kryzysowych, transformacji czy przemian rewolucyjnych. W innych uwarunkowaniach ta sama jednostka nie byłaby obdarowana przez rządzonych legitymacją władzy.

[13] Jakkolwiek nie istnieje algorytm skutecznego przywództwa, to pewne cechy osobowości są niezbędne do pełnienia roli lidera (zob.: tzw. Wielka Piątka Timothy'ego Judge'a). Jedną z najbardziej istotnych jest **ekstrawersja**, czyli łatwość nawiązywania pozytywnego kontaktu z otoczeniem połączona z potrzebą aktywności. Jednocześnie sytuacyjne uwarunkowania przywództwa sprawiają, że lider dążący do skuteczności powinien uzupełniać i aktualizować te cechy, na które istnieje społeczne zapotrzebowanie.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

niedemokratycznego) do punktu B (np. do demokracji), lecz również odpowiednie inspirowanie zwolenników, kreślenie tzw. wielkiego obrazu, czyli wizji stanu docelowego, odpowiadanie na bieżące przeszkody, wykazywanie troski o jednostki gorzej przystosowane do warunków zmiany, a także podkreślanie bliskości lidera względem społeczeństwa i grupy, której przewodzi.

Podsumowując tę część rozważań, warto także podkreślić zależności występujące pomiędzy fundamentalnymi dla nauk o polityce kategoriami, tj. władzą i przywództwem. Posługując się założeniami tzw. **normatywnej teorii władzy** (*vide*: K. Pałecki), można odpowiedzieć nie tylko na pytanie „kto nami rządzi?", ale przede wszystkim „dlaczego nami rządzi?". Stosunek zależności zachodzący pomiędzy rządzącymi a rządzonymi jest bowiem asymetryczny, a wykonanie woli ośrodka decyzyjnego zagwarantowane jest środkami kontroli w ramach istniejącego systemu prawnego.

Przechodząc do założonej we wstępie analizy kolejnego kluczowego dla socjologii polityki pojęcia, tj. **elit**, należy zaznaczyć, że zajmowanie się nimi stanowi naturalną konsekwencję podjętej próby przybliżenia zjawiska przywództwa politycznego. O ile bycie liderem ma charakter jednostkowy[14], o tyle „elity" częściej przywoływane są w liczbie mnogiej („elity władzy", „elity finansowe", „elity intelektualne" etc.). Literatura przedmiotu jest bogata w rozważania na temat elit, jednak – podobnie jak w przypadku przywództwa – nie zawsze są to treści kompatybilne. Dodatkowych trudności nastręcza potoczne użycie terminu, a konkretnie przypisywana mu domyślnie wartość dodatnia.

Czy zatem elity zawsze będą oznaczały „najlepszych"? Czy też tylko „wybranych"? Czy elita jest grupą w rozumieniu socjologicznym (czy posiada wyróżniki grupy, takie jak odrębność, organizacja, więź), czy też stanowi różnorodny zbiór o dużej przypadkowości? I wreszcie – czy możliwe jest mówienie o elitach bez odniesień do mas?

Mnogość pytań każe kierować uwagę w stronę pochodzenia przywołanego terminu. Samo słowo „elita" pochodzi od łacińskiego czasownika *eligere* oznaczającego „wybierać", „selekcjonować". Ten sam źródłosłów mają

[14] Używane przez niektórych polityków określenie **lider zbiorowy** ma cechy oksymoronu. Pomijając etymologicznie zakodowane w nazwie „prowadzenie", należy pamiętać o takich desygnatach przywódcy, jak odpowiedzialność czy kompetencje. Jakkolwiek w literaturze wyróżnia się tzw. kompetencje zbiorowe (*versus* indywidualne), to jednak nie odnoszą się one do aktywności politycznej. Pomimo istnienia otoczenia (zaplecza) politycznego, to lider ponosi odpowiedzialność za swoje działania (bądź zaniechania) i to jemu jako jednostce przypisywane są określone kompetencje (posiadane lub pożądane).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

terminy „elityzm" oraz „elitaryzm". Pierwszy z nich oznacza przekonanie, że społeczeństwo zawsze rządzone jest przez elity, drugi – eksponuje potrzebę istnienia elit w procesie historycznym oraz podkreśla ich wybitne cechy. Badacze dostrzegają zakorzenienia koncepcji elit już w pracach Platona czy Arystotelesa, którzy wskazywali na doniosłość jednostek wobec mas. Późniejsze opracowania, zwłaszcza wspomnianego już G. le Bona, a przede wszystkim teorie dwóch włoskich uczonych – **Vilfredo Pareto** i **Gaetano Moski** (toczących spór o pierwszeństwo swoich rozważań[15]), skierowały szersze zainteresowanie w stronę elit i ich roli zarówno w życiu politycznym, jak i ekonomicznym.

Tradycyjne definiowanie **elity sprowadza ją do grupy ludzi wyróżnionych z otoczenia ze względu na posiadanie cech uznawanych za istotne w danej społeczności i korzystających w związku z tym z określonych przywilejów** (np. „elita finansowa", „elita intelektualna", ale także „elita złodziei")[16]. Pozostawiając na marginesie rozważań inne niż polityka obszary życia społecznego, można przejść do kategorii, takich jak: „elita rządzących", „elity władzy", „elita polityczna". To właśnie im poświęcili swoje badania nie tylko wspomniani już twórcy **teorii krążenia elit** (V. Pareto, G. Mosca), ale także klasycy, tacy jak Harold D. Lasswell[17], Charles W. Mills czy Karl Mannheim.

---

[15] **Mechanizmy krążenia** elit przedstawione przez G. Moskę i V. Pareto różnią się na poziomie założeń. Urodzony w 1848 r. **V. Pareto** przekonany był o istnieniu nierówności społecznych i odrzucał jako absurdalne twierdzenie o obiektywnej (naturalnej) równości ludzi. Dokonując podziału na osoby wyposażone w lepsze lub gorsze „powinności", wskazał na istnienie (w określonej dziedzinie) tych najlepszych, czyli właśnie elity. Jako mającą szczególny wpływ na rzeczywistość, wskazywał elitę władzy, łącząc przynależność do tej grupy z zamożnością (*elita władzy elitą finansową*). Opisał także dokonujące się permanentnie zastępowanie jednostek zdegenerowanych jednostkami pochodzącymi z warstwy nierządzącej. Jeżeli proces tej wymiany zostaje zatrzymany, to zdaniem Pareto dochodzi do osłabienia elity. Podobne, ale z innej perspektywy (psychologicznej), wyprowadzone rozważania powstały dzięki urodzonemu w 1858 r. G. Mosce. Pomiędzy nim a V. Pareto trwał wieloletni spór dotyczący zrębów teorii krążenia elit, a konkretnie tego, który z badaczy był jej autorem. Mosca zarzucał Pareto, że publikując swoje rozważania, dokonał plagiatu jego badań. Pareto odrzucił oskarżenia, powołując się na podobne przemyślenia obecne wcześniej także u innych autorów.

[16] Szerzej na temat zakresu znaczeń terminu „elita" zob. J. Sztumski, *Elity i ich miejsce i rola w społeczeństwie*, Katowice 2007.

[17] H. Lasswell to amerykański badacz, przedstawiciel szkoły behawiorystycznej, który zasłynął m.in. kontrowersyjnymi rozważaniami nad **osobowością polityczną**. Jako motyw angażowania się w politykę wymieniał kompensację braków (zwłaszcza

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Krążenie elit *– teoria zakładająca istnienie elit (rządzących i nierządzących) oraz mas, z których poszczególne jednostki przenikają do elit, zastępując jednostki mniej efektywne („zdegenerowane"). W ten sposób elity podlegają stałej transformacji i zapewniają sobie funkcjonowanie. Jeżeli bowiem dojdzie do zatrzymania procesu wymiany, to w masach zgromadzą się jednostki przerastające swoimi kompetencjami elity, co grozi dekadencją tych pierwszych i rewolucyjnym sięgnięciem po władzę przez drugich (obalenie elity pierwotnej).*

Elita polityczna – według R. Michelsa to *„zorganizowana mniejszość w społeczeństwie, która przyjmuje pozycję klasy panującej, zarówno w odniesieniu do grup, jak i ruchów społecznych"*[18]. Natomiast propozycja K. Mannheima sprowadza elitę do grupy osób, którą cechuje jedno z trzech kryteriów, tj. kryterium krwi (arystokraci), kryterium własności (burżuazja) lub kryterium osiągnięć (społeczeństwa demokratyczne)[19]. Powyższą definicję można zestawić z koncepcją G. Moski, który definiując elitę, również ograniczył się do trzech wyróżników, tj. wojskowej dzielności, bogactwa (pochodzenia) oraz osobistych osiągnięć. Podobne cechy dystynktywne elity występują w koncepcjach H. Lasswella czy Ch. W. Millsa. Współczesne opracowania na temat elit eksponują ich strategiczne znaczenie dla systemów politycznych.

Interesujące i innowacyjne są rozważania **Zygmunta Baumana**, który oprócz wyodrębnienia cech elity jako zbioru oraz nazwania nurtów badań nad elitami, zwrócił uwagę na dualizm związany z systemem wartości. Otóż pozytywnie definiowana elita utożsamiana jest z osobami o najwyższych kompetencjach w grupie. Istnieje jednak również znaczenie pejoratywne, które sprowadza się do przekonania jednostek o własnej doniosłości i na tej podstawie budowania odrębności względem otoczenia[20]. Powyższe spojrzenie pozwala na przejście od normatywnego określenia roli elit (jak być powinno) do perspektywy urealnionej.

---

z okresu dzieciństwa). Tzw. *homo politicus* odczuwa przesadną potrzebę szacunku i uznania, a polityka stwarza mu możliwości osiągnięcia prestiżu i zmiany swojej pozycji społecznej. Połączenie zaburzeń i uzdolnień politycznych to wg Lasswella częste wyznaczniki osobowości politycznej. Zob. więcej *Psychopatology and Politics*, http://www.policysciences.org/classics/psychopathology_politics.pdf, [10.04.2015].

[18] R. Michels, *Oligarchiczne tendencje organizacji*, [w:] *Władza i społeczeństwo*, red. J. Szczupaczyński, Warszawa 1995.

[19] Zob. K. Mannheim, *Człowiek i społeczeństwo w dobie przebudowy*, Warszawa 1974.

[20] Zob. m.in. Z. Bauman, *Klasa, ruch, elita: Studium socjologiczne dziejów angielskiego ruchu robotniczego*, Warszawa 1960.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Bieżąca obserwacja procesów przywództwa pozwala na postawienie tezy o istnieniu tzw. **elit samonominujących się**, czyli grup sprawujących władzę, nieposiadających cech predestynujących do bycia „wyróżnionymi z mas", ale przekonanych o własnej wyjątkowości. Partyjny **klientelizm**[21], nepotyzm oraz brak transparentnych mechanizmów dzielenia posad sprzyja opisywanemu zjawisku. Niezależnie zatem od mnogości definicji i trudności wynikających z zastępowania „elity"/„elit" innymi określeniami, można mówić o ewoluowaniu rzeczywistości politycznej, które wymusza na badaczach doprecyzowanie, czym obecnie są elity władzy.

Jak zauważa Gracjana Dutkiewicz, wiele teoretycznych definicji podkreśla, że elita to wyodrębniona grupa przywódcza stanowiąca wzór dla reszty społeczeństwa, kierująca życiem społecznym i wpływająca na kierunek jego rozwoju[22].

Odnosząc jednak powyższą teorię do praktyki i sięgając np. do badań opinii publicznej odnośnie zawodów darzonych największym zaufaniem, widoczna staje się postępująca degradacja zawodu polityka[23] i jest to zjawisko obserwowane w skali ogólnoświatowej. Zanegowaniu poddana zostaje zatem rola elity jako „wzoru dla reszty społeczeństwa". Podobnie rzecz się ma z kierowaniem życiem społecznym. W czasach globalizacji oraz mnogości nie tylko formalnych ośrodków decyzyjnych (np. światowe korporacje) rola elit w zakresie inicjowania i przeprowadzania procesów decyzyjnych aż do etapu implementacji została znacznie zredukowana. Monopolizacja funkcji decyzyjnych nie jest zatem domeną współczesnych elit politycznych.

Podsumowując w tym miejscu całość podjętych rozważań i odnosząc się do zawartego w tytule pytania, można sformułować następujące wnioski (odpowiedzi):

1. **Przywództwo polityczne** ma wymiar jednostkowy i odnosi się do relacji między ludźmi. Zachodzący pomiędzy liderem a zwolennikami stosunek władzy ma charakter asymetryczny, ale obydwu stronom może przynosić zyski.

---

[21] Klientelizm – nieformalna zależność pomiędzy politykiem (ośrodkiem decyzyjnym) a grupą, która w zamian za przywileje otrzymywane od decydenta, rewanżuje się poparciem politycznym.

[22] file:///C:/Users/U%C5%BCytkownik/Downloads/Gracjana%20Dutkiewicz%20(3).pdf, [10.04.2015].

[23] Zob. np. https://publicrelations.pl/ktory-zawod-darzymy-najwiekszym-zaufaniem-raport-gfk/, [10.04.2015].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

2. **Przywódca motywuje** podwładnych do wysiłku, wyznacza i wskazuje im cel. Ludzie podporządkowują się przywódcy, gdyż posiadanie go umożliwia grupie bardziej efektywne funkcjonowanie (integrowanie, informowanie, mobilizacja).
3. **Styl przywództwa**, czyli powtarzalny i przewidywalny sposób postępowania, może być zróżnicowany i tak w literaturze przywołuje się np. **przywództwo rutynowe, integrujące**, **katalityczne, transformacyjne** i in.
4. **Bycie liderem politycznym wiąże się z przywilejami** (prestiż, pieniądze), ale z drugiej strony także z odpowiedzialnością, ograniczeniami czasowymi, a nawet zagrożeniem zdrowia lub życia.
5. **Elity polityczne** stanowią grupy osób wyróżnione z mas, ze względu na swoje rzeczywiste lub domniemane predyspozycje, i w związku ze swoją uprzywilejowaną pozycją wywierają znaczący wpływ na rzeczywistość społeczną.

Polecana literatura uzupełniająca

Hartliński M., *Przywództwo partyjne w Polsce*, Toruń 2011.

Kasińska-Metryka A., *Proces kreacji przywódców politycznych. Od ujęcia tradycyjnego do współczesnego*, Kielce 2012.

Nocoń J., *Elity polityczne: studium interpretacji funkcjonalnej*, Toruń 2004.

Przywództwo polityczne, red. T. Bodio, „Studia Politologiczne" Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, vol. 5, Warszawa 2005.

Przywództwo polityczne. Teorie i rzeczywistość, red. L. Rubisz, K. Zuba, Toruń 2005.

Wiatr J., *Przywództwo polityczne: studium politologiczne*, Łódź 2008.

Władza i przywództwo polityczne w demokracji, red. E. Nowak, D. Litwin-Lewandowska, Lublin 2010.

Żukiewicz P., *Przywództwo polityczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011.

Pytania dodatkowe do tematu

1. Z jakich uwarunkowań wynika chęć bycia liderem? Dlaczego niektóre jednostki pragną rządzić, a inne podporządkować się?
2. Co współcześnie oznaczają kompetencje przywódcy? Czy istnieje uniwersalny wzorzec kompetencji lidera?
3. Przed kim odpowiada lider? Jakie rodzaje odpowiedzialności wiążą się ze sprawowaniem władzy?

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

BARTŁOMIEJ MICHALAK
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
ORCID: 0000-0003-4920-439X

Po co nam państwo? Państwo i system polityczny

Pojęcie państwa i jego cechy – funkcje i zakres państwa – system polityczny w ujęciu instytucjonalnym i funkcjonalnym

Kiedy spojrzymy na mapę świata, widzimy powierzchnię kuli ziemskiej, która praktycznie w całości przedzielona jest granicami państwowymi. Wszędzie, gdzie żyją ludzie, mamy do czynienia z organizacjami państwowymi. Państwa wchodzą ze sobą w różnego rodzaju relacje – od wrogich (konflikty, wojny) do przyjacielskich (współpraca, sojusze, organizacje międzynarodowe). Mieszkańcy Ziemi podlegają władzy państw, których są obywatelami lub w których w danym momencie przebywają. Państwo jest pojęciem tak powszechnym we współczesnym świecie, że najczęściej wcale nie zastanawiamy się nad tym, czym tak naprawdę jest i po co powstało. Tymczasem pytanie to zadawali sobie już starożytni. Grecki filozof Platon (427–347 p.n.e.) upatrywał genezy państwa w tym, że „nikt z nas nie zdoła dbać w dostateczny sposób o zaspokojenie swych potrzeb, lecz na wielu ludzi skazany jest pomoc […] gdy jeden drugiego, by mu pomógł w tej lub owej potrzebie, wzywa na pomoc, dalej, gdy wielu, ponieważ wielu potrzebują rzeczy, na wspólnym gromadzi się miejscy, by sobie wzajemnie towarzyszyć i pomagać, natenczas takie wspólne zamieszkiwanie nazywamy państwem”[1].

Arystoteles (384–322 p.n.e.), który był uczniem Platona, uważał wręcz, że „państwo należy do tworów natury, że człowiek jest z natury stworzony do życia w państwie, taki zaś, który z natury, a nie przez przypadek żyje poza państwem, jest albo nędznikiem, albo nadludzką istotą”[2]. **Człowiek**

[1] Platon, *Rzeczpospolita*, [w:] *Wybór tekstów źródłowych z historii doktryn polityczno-prawnych*, Toruń 1994, s. 17–18.

[2] Arystoteles, *Polityka*, [w:] *Wybór*, s. 24.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

jest więc istotą ze swej natury społeczną, polityczną[3] (gr. *zoon politikon;* łac. *homo politicus*) i jako taki potrzebuje do życia innych ludzi, z którymi tworzy różnego rodzaju wspólnoty. Państwo jest jedną z takich wspólnot o charakterze politycznym (opartą na podporządkowaniu się czyjejś władzy), a człowiek jest ze swej natury zdolny do uczestnictwa w takich wspólnotach.

Średniowieczny kontynuator arystotelizmu w wydaniu chrześcijańskim, czyli św. Tomasz z Akwinu (1225–1274), istnienie państw wiązał – podobnie jak Arystoteles – ze społeczną naturą człowieka. Natomiast celem państwa (i jego przywódców) jest zawsze dobro wspólne, które wyraża się w zachowaniu jedności, pokoju i pomyślności dla tych, nad którymi sprawuje rządy[4]. Św. Tomasz powiązał więc istnienie państwa z jego etycznym celem, jakim miało być dobro wspólne.

Dla tradycji liberalnej, szczególnie w jej klasycznym wydaniu inaugurowanym i reprezentowanym przez Johna Locke'a, państwo przyjęło ograniczoną rolę stróża podstawowych praw, którymi jednostki cieszą się z natury. Dla autora *Dwóch traktatów o rządzie* uzasadnieniem istnienia państwa były niedogodności życia poza tą instytucją (w hipotetycznym stanie natury) oraz ochrona, którą państwo miałoby zapewniać życiu, wolności i własności (ang. *life, liberty and property*) swoich obywateli.

Zgoła odmiennie państwo definiował w XX w. przywódca i teoretyk komunistyczny, organizator rewolucji bolszewickiej w Rosji, Włodzimierz Ilicz Uljanow (1870–1924), którego historia zapamiętała bardziej pod pseudonimem politycznym, jakim się posługiwał, tj. Lenin. Jego zdaniem

---

[3] Hannah Arendt zwraca uwagę na problematyczność rozumienia Arystotelesowskiego *zoon politikon* jako istoty społecznej. Jak wskazuje, to charakterystyczne dla komentatorów średniowiecznych „zastąpienie tego, co polityczne, tym, co społeczne... zdradza, do jakiego stopnia zagubione zostało pierwotne greckie rozumienie polityki". Dla Greków społeczny aspekt życia człowieka, właściwy *oikos*, czyli gospodarstwu domowemu, nie był – jak argumentuje Arendt – aspektem istotowym, lecz przygodnym: „nie zaliczali tego uwarunkowania do cech specyficznie ludzkich; wręcz przeciwnie, było ono czymś wspólnym życiu ludzi i zwierząt i z tego powodu nie mogło być fundamentalnie ludzkie". Istotowo człowiek był zwierzęciem politycznym, a nie społecznym, zaś „być istotą polityczną, żyć w *polis*, znaczyło, że o wszystkim decydowały słowa i perswazja, a nie siła i przemoc. Dla Greków zmuszanie poprzez przemoc, rozkazywanie w miejsce perswazji, to przedpolityczne sposoby postępowania charakterystyczne dla życia poza *polis*, dla domu i życia rodzinnego" – czyli dla sfery społecznej, nie politycznej – „gdzie będący głową gospodarstwa sprawował niekwestionowaną, despotyczną władzę". Zob. H. Arendt, *Kondycja ludzka*, Warszawa 2000, s. 28, 29, 32.

[4] Św. Tomasz z Akwinu, [w:] *Wybór*, s. 42–43.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

państwo jest maszyną ucisku klasowego, organizacją przemocy dla ujarzmienia jakiejś klasy przez inną[5]. Jako takie jest więc zawsze opresyjne, bo narzuca określony ład społeczno-gospodarczo-polityczny, którego trwanie gwarantuje przymus stosowany przez państwo. W ujęciu marksistowskim porządek ten jest zawsze korzystny tylko dla klasy posiadaczy (właściciele niewolników, feudalni posiadacze ziemi, właściciele środków produkcji itp.), a nigdy dla klasy podporządkowanej (niewolnicy, chłopi, robotnicy). Dlatego ostatecznym celem rewolucji komunistycznej musi być obalenie państwa jako mechanizmu ucisku.

Państwo jako kategoria politologiczna

Już ten pobieżny przegląd definicji i ujęć ideologicznych – a jest ich w pismach i traktatach politycznych różnych myślicieli, przywódców politycznych i naukowców znacznie więcej – pokazuje z jak złożonym i fascynującym zarazem pojęciem mamy do czynienia. Dla jednych państwo jest tylko etapem w rozwoju cywilizacyjnym ludzkości, dla innych naturalnym środowiskiem ich społecznej egzystencji, dla jeszcze innych zinstytucjonalizowaną maszyną przemocy jednych nad drugimi. Poszczególne ujęcia czasami są do siebie podobne, różniąc się tylko detalami lub inaczej rozkładając akcenty, a czasami wydają się zupełne rozbieżne. Z drugiej strony każde z nich ukazuje jakiś fragment natury państwa czy sposobów jego funkcjonowania. Dlatego niezbędne stało się wypracowanie obiektywnej i wolnej od ideologicznego lub moralnego wartościowania definicji tego pojęcia. W nauce o polityce najczęściej przywołuje się dwie definicje państwa uznawane obecnie za klasyczne i spotykane również w innych naukach społecznych, w szczególności zaś na gruncie prawa, socjologii, ekonomii czy historii. Ich autorami są niemieccy naukowcy, prawnik **Georg Jellinek** (1851–1911) i socjolog **Max Weber** (1864–1920).

Pierwszy pojmował państwo jako trwały związek ludzi zamieszkujących stale na określonym, podległym władzy zwierzchniej terytorium. Z tego powodu koncepcja ta jest nazywana często trójelementową, bo nawiązuje do trzech elementów konstruujących państwo, tj. **terytorium**, zamieszkującej je **ludności** i **władzy suwerennej**, która sprawuje zwierzchność nad ludnością przebywającą na tym terytorium. Drugi kładł nacisk na prawomocność (legitymizację) przemocy stosowanej przez państwo. W definicji tej wyraźnie widać również wszystkie elementy, na które wskazał Jelli-

[5] W. I. Lenin, *Państwo a rewolucja*, [w:] Lenin, *Dzieła wybrane*, t. 2, Warszawa 1949, s. 153 i nast.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

nek. Ludność i terytorium wymienione są bowiem bezpośrednio, władza suwerenna państwa zaś jest możliwa właśnie dzięki stosowaniu przez jego aparat prawomocnej przemocy.

> ***Max Weber**: Państwo to taka wspólnota ludzka, która w obrębie określonego terytorium – owo terytorium stanowi jego wyróżnik – rości sobie (z powodzeniem) prawo do monopolu na wywieranie prawomocnej przemocy fizycznej. […] ono [tj. państwo – przyp. B. M.] uchodzi za jedyne źródło „prawa" do przemocy*[6].

Międzynarodowa konferencja państw amerykańskich, która odbyła się w grudniu 1933 roku w stolicy Urugwaju Montevideo, ustanowiła pierwszą, i jak do tej pory jedyną traktatową, definicję państwa w prawie międzynarodowym. Państwo, jako podmiot prawa międzynarodowego, powinno posiadać: (a) stałą ludność; (b) określone terytorium; (c) rząd; oraz (d) zdolność do utrzymywania stosunków z innymi państwami[7]. Z kolei w podpisanej 26 czerwca 1945 roku w San Francisco Karcie Narodów Zjednoczonych, powołującej do życia Organizację Narodów Zjednoczonych, podkreślono, że cechą wyróżniającą i nieodłączną każdego państwa jest jego suwerenność[8].

Analizując poszczególne definicje i ujęcia państwa, można wskazać na szereg konstytutywnych dla niego **cech państwa**. Bez wątpienia są to:

- **terytorialność** – państwo obejmuje swym zakresem powierzchnię Ziemi wyznaczoną granicami na lądzie (delimitacja w terenie), w powietrzu (do wysokości możliwości eksploatacyjnych państwa) i ewentualnie na wodzie (maks. 12 mil morskich od linii brzegowej w przypadku morza, linia środkowa koryta w przypadku rzeki);
- **polityczność** – państwo jest organizacją polityczną, to znaczy organizującą i modulującą działania społeczne przy pomocy zinstytucjonalizowanej (za pośrednictwem prawa i powołanych na mocy jego norm organów oraz urzędów) władzy państwowej (daje możliwość stosowania przymusu w celu zmuszenia kogoś do określonego działania);
- **suwerenność** – atrybutem państwa jest jego suwerenność, czyli zdolność do samodzielnego i swobodnego decydowania o wszystkich sprawach państwa niezależnie od jakichkolwiek czynników wewnętrznych (ma monopol na stanowienie prawa i stosowanie przymusu w obrębie podległego mu terytorium) czy zewnętrznych

---

6 M. Weber, *Polityka jako zawód i powołanie*, Kraków 1998, s. 56.

7 Art. 1 Konwencji z Montevideo o prawach i obowiązkach państw z 26 grudnia 1933 r.

8 L. Antonowicz, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 2015, s. 14–15.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

(swoboda w prowadzeniu polityki zagranicznej), jest niezależne od wszelkich innych organizacji (koncernów, wspólnot politycznych czy religijnych, grup przestępczych itd.), państw lub ich grup;
- **przymusowość** – oznacza konieczność podporządkowania się władzy państwowej (przestrzegania prawa państwowego) przez wszystkich, którzy przebywają na jego terytorium oraz obowiązek przynależności i lojalności obywateli do swojego państwa;
- **zdolność do utrzymywania stosunków z innymi państwami** – wiąże się z możliwością funkcjonowania państwa na arenie międzynarodowej, wchodzenia w relacje z innymi państwami i podmiotami prawa międzynarodowego, zdolnością do zawierania traktatów, co prowadzi do uzyskania i podtrzymywania uznania danego państwa przez innych uczestników stosunków międzynarodowych jako państwo właśnie.

Rola, zakres i funkcje państwa

Państwo jest polityczną formą organizacji społeczeństwa. Musi zatem spełniać szereg różnych funkcji, które pozwalają ludziom zamieszkującym w nim wspólnie żyć, pracować i rozwiązywać nieuniknione konflikty, jakie między nimi prędzej czy później powstaną. Zdaniem średniowiecznego myśliciela politycznego Marsyliusza z Padwy (1275–1343) zapewnienie bezpieczeństwa, pokoju między ludźmi i harmonijnego ładu w społeczeństwie jest podstawowym celem państwa[9]. W świecie pełnym różnego rodzaju zagrożeń (od chorób, poprzez naturalne żywioły, konflikty zbrojne czy działania przestępcze) i nieprzewidzianych sytuacji (katastrofy techniczne, klęski żywiołowe itp.) ludzie potrzebują ochrony i pewności sytuacji społecznej, w jakiej się znajdują. Z tego powodu **funkcja ochronna** i **funkcja porządkowa** (**organizacyjna**) państwa stanowią najważniejsze i ponadczasowe funkcje każdego z nich.

Ochrona może dotyczyć zarówno zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa fizycznego (ochrona przez zagrożeniami ze strony obywateli innych państw, np. w przypadku wojny, czy ochrona przed przestępcami), materialnego (ochrona prywatnej własności), jak i szeroko pojętego bezpieczeństwa społecznego związanego z zapewnieniem dostępu do różnego rodzaju dóbr lub usług o charakterze edukacyjnym, zdrowotnym, socjalnym czy kulturalnym. Z kolei określony ład, czy inaczej porządek społeczny, tworzy

[9] H. Olszewski, *Słownik twórców idei*, Poznań 1998, s. 256.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

normatywny (bo zdefiniowany w normach prawnych ustalonych lub uznanych przez państwo za powszechnie obowiązujące) punkt odniesienia dla indywidualnych i zbiorowych działań ludzi, dzięki czemu mogą oni wspólnie żyć i pracować, minimalizując jednocześnie liczbę oraz intensywność potencjalnych konfliktów z tym związanych. Niezbędność tego porządku wynika z konieczności koordynacji działalności członków społeczeństwa i mobilizacji zasobów (materialnych, symbolicznych, motywacyjnych, organizacyjnych itd.) podczas realizacji niezbędnych dla jego funkcjonowania zadań, a możliwych do wykonania wyłącznie przy pomocy zorganizowanego wysiłku całego społeczeństwa. Porządek społeczno-ekonomiczno-polityczny jest niezbędny również z tego powodu, aby przeciwdziałać i rozwiązywać konflikty, które pozostawione swojej własnej dynamice mogłoby zagrozić spoistości wspólnoty. Porządek ten musi mieć więc charakter powszechny (tzn. obejmować wszystkich członków danej wspólnoty), co zagwarantować może jedynie przymus (bezpośredni lub groźba jego użycia). Jest on ustanawiany, wdrażany i podtrzymywany za pośrednictwem władzy państwowej (w praktyce jej aparatu represyjno-urzędniczego).

Rozwój państw przebiegał w ten sposób, że z biegiem czasu rosła liczba i zakres funkcji przez nie realizowanych. Początkowo ta forma organizacji społeczeństwa pełniła tylko dwie wyżej wymienione funkcje i to w podstawowym zakresie. Państwo średniowieczne chroniło co najwyżej jedynie życie i mienie swoich obywateli, a i tak nie w pełnym zakresie i nie wszystkich jednakowo. Przykładowo edukacja pozostawała w gestii Kościoła oraz prywatnych nauczycieli i nie była powszechna. Ochrona przed utratą pracy czy zabezpieczenie emerytalne na starość to już wynalazek nowoczesności, po raz pierwszy zastosowany na masową skalę na szczeblu państwa dopiero w II poł. XIX w. przez kanclerza II Rzeszy Niemieckiej Ottona von Bismarcka (1815–1898). Większość państw współczesnych realizuje znacznie więcej funkcji i w znacznie szerszym zakresie. Dla przykładu aktualnie obowiązująca Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku w rozdziale II *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela* gwarantuje każdemu obywatelowi prawo do m.in. sądu, bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, ochrony zdrowia, dostęp do wykształcenia, darmowej nauki itd. Oznacza to konieczność wypełniania przez państwo polskie szeregu funkcji, takich jak: ekonomiczna, socjalizacyjna (kulturowo-wychowawcza), socjalna itd. Państwo realizuje te funkcje przy pomocy swojej administracji lub wyspecjalizowanych instytucji finansowanych, lub bezpośrednio kontrolowanych przez państwo, jak: szkoły, szpitale, banki itp.

Zatem w zależności od tego jakie i ile funkcji pełni dane państwo, można dokonać **podziału państw** ze względu na jego **zakres i rolę**. Takie klasyfikacje były i są przedmiotem dyskusji naukowych i przede wszystkim

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

politycznych, bo od ich konstrukcji zależy często wizja porządku społeczno-politycznego danego państwa. W związku z tym możemy wyodrębnić państwa:

- **minimalne** – takie, w których funkcje są ograniczone do minimum, czyli przede wszystkim do zapewnienia bezpieczeństwa fizycznego (życie, wolność i mienie) obywateli. Za taką wizją państwa opowiadali się przedstawiciele klasycznego liberalizmu politycznego (koncepcja państwa jako „stróża nocnego"), jak: Adam Smith (1723–1790), Friedrich von Hayek (1899–1989) czy libertariańscy monarchiści, jak Robert Nozick (1938–2002) i Ludwig von Mises (1881–1973);
- **rozwojowe** – to państwa, które oprócz funkcji podstawowych pełnią również szereg funkcji ekonomicznych i społecznych, choć o różnym zakresie i natężeniu. Przykładowo w XIX w. Japonia w okresie Meiji (1868–1912) była państwem, w którym dokonała się odgórna i ściśle zaplanowana modernizacja wszystkich obszarów funkcjonowania państwa i społeczeństwa według wzorców amerykańskich i europejskich. Z kolei XX w. – neoliberałowie z tzw. szkoły chicagowskiej ekonomii Miltona Friedmana (1912–2016) proponowali znaczące ograniczenie roli państwa w gospodarce i redukcję wielu świadczeń socjalnych jako niemożliwych na dłuższą metę do udźwignięcia przez budżet państwa, a w konsekwencji również demoralizujących obywateli przez tłamszenie ich kreatywności i przedsiębiorczości. Nie negowali jednak konieczności zachowania przez państwo wpływu na gospodarkę na poziomie makroekonomicznym, przede wszystkim za pośrednictwem kontroli polityki pieniężnej państwa (monetaryzm). Z tego powodu według typologii Hansa-Hermanna Hoppego, biorącej pod uwagę charakter interwencji państwowych w wolny rynek, państwa rozwojowe można zaliczyć do państw **socjalizmu inżynierii społecznej**, opartych na technokratycznej i racjonalistycznej ingerencji w wolny rynek i własność prywatną[10];
- **opiekuńcze** – realizujące szereg funkcji i aktywne w sferze gospodarczej i społecznej (etatyzm). Jego ideologiczną podstawą jest koncepcja „państwa dobrobytu" (ang. *welfare state*) i doktryna socjaldemokratyczna. W tym modelu państwo aktywnie stosuje mechanizmy interwencjonizmu gospodarczego (bezpośredniego zaangażowania państwa w procesy gospodarcze, a nawet wchodzenia w rolę pracodawcy i właściciela środków produkcji) po to, aby pobudzać konsumpcję, wzrost gospodarczy, a w konsekwencji standard życia obywateli

[10] H.-H. Hoppe, *A Theory of Socialism and Capitalism*, Auburn 2010, s. 117–148.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

przez zaspokajanie szeregu potrzeb ekonomicznych i społecznych (m.in. zwalczanie bezrobocia, rozbudowany system zabezpieczeń społecznych, stymulowanie przez państwo produkcji pewnych dóbr i usług uznawanych za priorytetowe, np. budownictwo czy motoryzacja). Współczesny model „państwa dobrobytu" opiera się na teorii brytyjskiego ekonomisty Johna Maynarda Keynesa (1883–1946). Etatyzm, choć zakłada i popiera funkcjonowanie relatywnie wolnego rynku, w praktyce przez swoje interwencje zakłóca działanie mechanizmów wolnorynkowych, co może prowadzić do takich negatywnych konsekwencji jak inflacja czy długotrwałe kryzysy gospodarcze. Państwo rozwojowe potrzebuje też dużych wpływów budżetowych (m.in. z podatków), aby sfinansować wiele rozbudowanych funkcji, które pełni; według typologii Hoppego państwa opiekuńcze realizują model **socjalizmu socjaldemokratycznego**, opierającego się głównie na redystrybucji dochodu[11];

- **totalitarne** – to państwa, w których organy władzy państwowej mają lub dążą do uzyskania możliwie największej kontroli nad wszystkimi sferami życia jego obywateli, również w obszarze życia prywatnego i poglądów politycznych. Państwo, pełniąc szereg szczegółowych zadań i dodatkowych funkcji, staje się organizatorem życia ludzi, przez co tracą oni wolność decydowania w wielu ważnych dla siebie sprawach. Aby móc realizować swoje totalitarne funkcje wymaga rozbudowanego aparatu państwowego, który obejmuje kontrolą całość życia społecznego, w tym inwigilację obywateli i masową propagandę. W celu zastraszenia społeczeństwa i zniszczenia przeciwników (prawdziwych lub wyimaginowanych) stosuje terror. Skrajnym przejawem takiego państwa jest pełna kolektywizacja życia ludzkiego i zniszczenie najmniejszych nawet aspektów indywidualności czy prywatności jego obywateli (m.in. całkowite zniesienie własności prywatnej czy likwidacja rodziny jako instytucji społecznej) jak w okresie dyktatury Czerwonych Khmerów w Kambodży w latach 1975–1979; według typologii Hoppego państwa totalitarne mogą zostać zaliczone albo do modelu państw **socjalistycznych *par excellence***, których główną metodą ingerencji w prawa własności prywatnej jest uspołecznienie środków produkcji (przykładem może być tu ZSRR), albo do modelu państw **socjalizmu konserwatywnego**, dokonujących ingerencji w wolny rynek przede wszystkim w drodze regulacji (przykładem może być tu III Rzesza)[12].

[11] Ibidem, s. 55–81.

[12] Ibidem, s. 33–52, 83–114.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

System polityczny

„System" to, najogólniej ujmując, zbiór celowo powiązanych ze sobą i pozostających we wzajemnych relacjach elementów, tworzących określoną strukturę. System polityczny można ujmować na dwa sposoby. Klasyczne **ujęcie prawne (instytucjonalne)** postrzega system polityczny po prostu jako kompleks działających instytucji politycznych. **Ujęcie socjologiczne (funkcjonalne)** zakłada natomiast, że system polityczny jest zmieniającym się układem odpowiadającym na impulsy płynące z otoczenia i z wnętrza samego systemu, który w zależności od potrzeb przekształca zachowania społeczne[13].

W paradygmacie instytucjonalnym elementami systemu politycznego są formalnie działające instytucje polityczne, przede wszystkim zaś naczelne organy państwa, takie jak: głowa państwa (np. monarcha lub prezydent), rząd, parlament, sądy i trybunały oraz pozostałe centralne agendy państwowe. Relacje, jakie powstają między nimi, mają charakter formalny i są ściśle zdefiniowane w takich aktach normatywnych jak konstytucja czy ustawy. Struktura, jaką tworzą, to ustrój polityczny danego państwa.

W ujęciu funkcjonalnym **system polityczny to dynamiczny proces społeczny zachodzący w obrębie poszczególnych wspólnot i instytucji (aparat państwowy, partie polityczne, związki zawodowe, ruchy społeczne, stowarzyszenia itd.), którego istotą jest przetwarzanie impulsów społecznych w decyzje i działania polityczne**. Na system polityczny w tym ujęciu składa się całokształt zasad dotyczących organizacji i form działania władzy politycznej, nie zaś tylko całokształt istniejących instytucji prawnopolitycznych[14]. Elementem systemu politycznego są w tym ujęciu wszelkie działania polityczne jednostek, grup czy instytucji, interakcje polityczne zachodzące pomiędzy nimi oraz pełnione funkcje polityczne[15]. Zdaniem jednego z ważniejszych teoretyków systemu politycznego, amerykańskiego politologia **Davida Eastona** (1917–2014), zakres systemu politycznego jest wyznaczony przez wszystkie działania ludzi mniej lub bardziej związane z podejmowaniem wiążących (przez organy władzy państwowej) społeczeństwo decyzji związanych z alokacją cenionych społecznie dóbr. Po-

---

[13] K. Kamińska, *Dobór elementów podlegających analizie systemowej jako problem badawczy*, [w:] *Problemy badawcze i metodologiczne politologii w Polsce*, Gdańsk 2006, s. 107.

[14] M. Żmigrodzki, *System polityczny*, [w:] *Encyklopedia politologii*, t. 1: *Teoria polityki*, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Kraków 1999, s. 279.

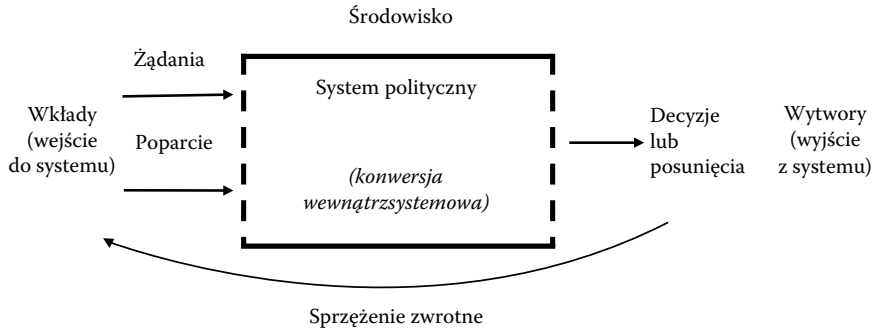
[15] P. Sztompka, *Analiza systemowa w naukach politycznych*, [w:] *Metodologiczne i teoretyczne problemy nauk politycznych*, red. K. Opałek, Warszawa 1975, s. 89.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

nieważ jednostki lub grupy społeczne formułują względem siebie żądania, które nie mogą być w pełni zaspokojone ze względu na ograniczoną liczbę tych dóbr, to konieczne było wyodrębnienie się systemu politycznego w ramach ogólniejszego systemu społecznego[16].

Ujęcie takie implikuje szereg założeń na temat właściwości interesującego nas tutaj systemu politycznego:

- jest to zbiór rozróżnialnych **elementów**;
- elementy powiązane są zależnościami, które łącznie tworzą jego **strukturę**;
- system różni się od **otoczenia** (innych systemów) za pośrednictwem uchwytnej **granicy**;
- system podlega oddziaływaniom z otoczenia poprzez **wejścia** do systemu, sam oddziałując na otoczenie (**sprzężenie zwrotne**) poprzez swoje **wyjścia**;
- oddziaływania te ulegają przekształceniu przez procesy **konwersji wewnątrzsystemowej**[17].



Ryc. 1. Model dynamicznego systemu politycznego według Eastona

Źródło: opracowanie własne na podstawie: D. Easton, *Analiza systemów politycznych*, [w:] *Elementy teorii socjologicznych*, s. 563.

Zmiany w obrębie danego systemu politycznego mają najczęściej u swych początków przetasowania zmiennych zewnętrznych względem systemu[18]. Zazwyczaj jest to wymuszona przez otoczenie systemu odpowiedź na nieskuteczne działania organów państwa. Brak sprawności wy-

[16] D. Easton, *Analiza systemów politycznych*, [w:] *Elementy teorii socjologicznych. Materiały do dziejów współczesnej socjologii zachodniej*, red. W. Derczyński, A. Jasińska-Kania, Warszawa 1975, s. 564 i nast.

[17] P. Sztompka, *Analiza systemowa*, s. 87.

[18] D. Easton, *Analiza systemów*, s. 565

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

nika najczęściej z niewypełniania lub nieoptymalnego wypełniania przez system polityczny przypisanych mu funkcji. Przejawia się to w preferowaniu jednych zadań kosztem innych, nieefektywnym zarządzaniu zasobami służącymi do zaspokajania społecznie pożądanych potrzeb czy nierealizowaniu określonych zadań[19]. Trwała niezdolność rządu do dostarczania członkom systemu zadowalających ich wytworów (w postaci konkretnych decyzji i działań), może doprowadzić do wysunięcia żądań zmiany politycznego porządku. Z tego powodu zachowanie równowagi pomiędzy wytworami i wkładami stanowi mechanizm decydujący o trwałości każdego systemu politycznego[20].

W zależności od tego jak zdefiniujemy elementy i granicę systemu politycznego, może nim być tylko fragment działalności państwa, w szczególności jego organów w związku z podejmowanymi decyzjami politycznymi i walką o władzę polityczną (system konstytucyjny danego państwa), cała działalność państwa (w tym sensie kategoria systemu politycznego zostaje utożsamiona z pojęciem państwa) albo organizacja międzynarodowa złożona z wielu państw (np. Unia Europejska). Oznacza to, że system polityczny należy traktować jako kategorię analityczną, służącą do lepszego opisu, zrozumienia i wyjaśnienia procesów politycznych zachodzących w obrębie danego systemu politycznego, a nie jako realnie istniejący byt jakim jest np. państwo.

Podsumowując w tym miejscu całość podjętych rozważań i odnosząc się do zawartego w tytule pytania, można sformułować następujące wnioski:

1. Państwo jest polityczną formą organizacji społeczeństwa powstałą, aby zapewnić mu bezpieczeństwo przed zewnętrznymi i wewnętrznymi zagrożeniami oraz ustanowić pewien ład i porządek społeczny, pozwalający jego mieszkańcom na względnie bezkonfliktowy rozwój.
2. Cechą państwa jest to, że sprawuje władzę suwerenną w stosunku do wszystkich osób przebywających na jego terytorium. Posłuch dla władzy gwarantuje przymus państwowy, który tylko państwo (lub upoważnione przez państwo organizacje) może legalnie stosować na swoim terytorium.

---

[19] S. Wróbel, *Funkcjonalistyczne koncepcje dynamiki politycznej. Proces i zmiana polityczna*, Katowice 1992, s. 92.

[20] D. Easton, *Analiza systemów*, s. 574.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

3. Państwa pełnią różne funkcje. Do najważniejszych należą funkcje: ochronna i zapewnienie porządku społeczno-gospodarczo-politycznego. Współczesne państwa pełnią również szereg dodatkowych funkcji w zakresie gospodarki, pomocy socjalnej, edukacji, kultury, ochrony zdrowia itd.
4. System polityczny jest kategorią analizy procesów politycznych zachodzących m.in. w danym państwie, a nie realnie istniejącym bytem. Składa się ze wzajemnie na siebie oddziałujących elementów (instytucji i aktorów politycznych oraz ich działań), które razem tworzą określoną całość utrzymującą daną wspólnotę w stanie politycznej równowagi.

Polecana literatura uzupełniająca

Encyklopedia polityczna, t. 1. *Myśl polityczna: główne pojęcia, doktryny i formy ustroju*, red. J. Bartyzel, B. Szlachta, A. Wielomski, Radom 2007.

Encyklopedia politologii. Pojęcia, teorie, metody, t. 1, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Warszawa 2016.

Encyklopedia politologii. Instytucje i systemy polityczne, t. 2, red. B. Dziemidok-Olszewska, W. Sokół, Warszawa 2012.

Heywood A., *Politologia*, Warszawa 2006.

Podstawowe kategorie polityki, red. S. Opara, D. Radziszewska-Szczepaniak, A. Żukowski, Olsztyn 2005.

Weber M., *Gospodarka i społeczeństwo*, Warszawa 2002.

Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce, red. B. Szmulik, M. Żmigrodzki, Lublin 2006.

Pytania dodatkowe do tematu

1. Czy można wyobrazić sobie świat społeczny, w którym nie ma państw? Jak wyglądałoby życie ludzi w takich warunkach?
2. Jakie funkcje musi pełnić państwo, żeby zachować swój status? Jakie funkcje realizowane przez większość państw współczesnych były w przeszłości poza zakresem kompetencji państwa? Czy taka sytuacja może powtórzyć się w przyszłości?
3. Czy państwo i system polityczny to pojęcia opisujące to samo zjawisko? Jakie są podobieństwa i różnice pomiędzy tymi kategoriami?
4. Co stanie się, jeśli system polityczny przestanie reagować na bodźce z otoczenia lub będzie reagować niewłaściwie?

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

LUCYNA RAJCA
Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach
ORCID: 0000-0002-3947-1729

Samorząd terytorialny jako forma decentralizacji władzy publicznej

Decentralizacja – centralizacja – samorząd terytorialny – pomocniczość – samodzielność samorządu – odtworzenie samorządu w Polsce – trendy centralizacyjne

Decentralizacja zadań i kompetencji na szczebel subnarodowy stała się w okresie kilku ostatnich dekad wiodącą koncepcją we współczesnym zarządzaniu publicznym i reformowaniu administracji publicznej. Trend w kierunku przejmowania uprawnień decyzyjnych widoczny był najpierw w prawie wszystkich państwach Europy Zachodniej, a następnie na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku w części państw Europy Środkowej i Wschodniej. Na reformy decentralizacyjne w tej części Europy, w tym w Polsce, silny wpływ miała Unia Europejska (UE). Mimo że nie promowała jakiegoś konkretnego modelu decentralizacji, to perspektywa przyłączenia do UE prowadziła do pewnej zbieżności w procesach decentralizacji, opartych na wspólnych zasadach, takich jak: odtworzenie demokratycznych instytucji na szczeblu gminnym; ustanowienie administracyjnych lub samorządowych jednostek regionalnych zdolnych do absorpcji funduszy unijnych; wprowadzenie skutecznego i efektywnego systemu lokalnego *governance*[1]; dostosowanie świadczenia usług do wymogów UE; tworzenie jednostek do celów statystycznych (NUTS)[2].

Celem opracowania jest ukazanie istoty i znaczenia samorządu terytorialnego jako podstawowej formy decentralizacji władzy publicznej. Na wstępie wyjaśniono podstawowe pojęcia, takie jak: decentralizacja, centralizacja, pomocniczość, samorząd terytorialny, samodzielność samorządu. Następnie przedstawiono proces odtworzenia samorządu terytorialnego w Polsce i jego posłuch oraz zasygnalizowano występowanie trendów re-

[1] W języku polskim często stosowanymi odpowiednikami pojęcia *governance* są takie terminy, jak: rządzenie, współrządzenie i współzarządzanie.

[2] OECD, *Multi-level governance. Overwiev of OECD Country Experiences*, red. I. Chatry, C. Hulbert, Paris 2017, s. 32–33.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

centralizacyjnych. W podsumowaniu zawarto najważniejsze wnioski wynikające z całości rozważań.

W ujęciu statycznym decentralizacja *jest rozumiana jako stan wyposażenia jednostek niższego szczebla w zadania i kompetencje oraz środki ich realizacji.* ***W ujęciu dynamicznym*** *jest to proces przekazywania zadań i uprawnień oraz środków finansowych ze szczebla centralnego na rzecz jednostek niższego szczebla.*

Przy decentralizacji nie chodzi tylko o przekazanie kompetencji, ale także o stosunki między organami wyższego i niższego stopnia[3]. Zadania i kompetencje wykonywane są w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność podmiotów zdecentralizowanej władzy publicznej. Wymaga to przyznania tym podmiotom osobowości publicznoprawnej i cywilnoprawnej. Organy nadrzędne w systemie decentralizacji nie mogą ingerować ani w sprawy kadrowe, ani w kwestiach załatwienia konkretnej sprawy. Mogą jedynie w zakresie określonym prawem kontrolować i nadzorować działalność organów niższego rzędu. Istotnym elementem definicyjnym decentralizacji jest prawnie chroniona samodzielność podmiotów zdecentralizowanych. Samodzielność ta nie jest nieograniczona. W kategoriach prawnych ograniczają ją przepisy Konstytucji i ustaw, a w kategoriach praktycznych posiadane do dyspozycji środki oraz uwarunkowania układu politycznego, który może być w mniejszym lub większym stopniu scentralizowany[4]. Warto nadmienić, że nowoczesne koncepcje zarządzania w sektorze publicznym – nowe zarządzenie publiczne (ang. *New Public Management* – NPM) i *governance* – są uznawane za typ decentralizacji, gdyż postulują otwarcie sfery publicznej odpowiedzialności na niepubliczne podmioty.

Centralizacja stanowi przeciwieństwo decentralizacji*. Jest to proces wzmacniania roli władz centralnych na różnych poziomach zarządzania poszczególnymi obszarami zadań publicznych, przy równoczesnym ograniczaniu samodzielności podmiotów terytorialnych oraz jako rezultat tego procesu. Centralizacja jest blisko związana z zasadą dekoncentracji, w której administracyjne działania są prowadzone na poziomie lokalnym lub regionalnym, ale są zarządzane przez rząd centralny.*

---

[3] E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 95.

[4] H. Izdebski, *Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej i zasada decentralizacji*, [w:] *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy* publicznej, red. A. Lutrzykowski, Toruń 2012, s. 16–17.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Decentralizacja i centralizacja to procesy o zmiennych tendencjach, które wynikają z kolejnych reform administracji publicznej, i które mają silne konotacje polityczne. **Zarówno decentralizacja, jak i centralizacja mają swoje silne i słabe strony**. Korzyści jednego podejścia są często słabościami drugiego podejścia. Decentralizację uznaje się za ważne narzędzie: budowania oddolnej demokracji, zwiększania świadomości społecznej i zachęcania do publicznej partycypacji; rozstrzygania przez obywateli o ich istotnych sprawach; zwiększania transparentności i politycznej odpowiedzialności oraz wrażliwości na potrzeby lokalne; mobilizowania lokalnych zasobów; poprawy jakości i efektywności świadczonych usług publicznych. Decentralizacja może przynieść również niekorzystne efekty, na przykład ograniczać korzyści z ekonomii skali w świadczeniu usług, kreować nieefektywność i zwiększać geograficzne nierówności w zakresie świadczenia usług publicznych, utrudniać realizację narodowych celów makroekonomicznych z powodu niezgodności polityk lokalnych z ogólnokrajowymi, zagrażać jednolitości państwa i sprzyjać tendencjom separatystycznym. Decentralizowanie zadań na niższe poziomy władzy nie może być oderwane od zasad racjonalności działania – właściwej realizacji zadań publicznych oraz efektywności wykorzystania środków publicznych. Należyte wypełnianie zadań przez władze lokalne (regionalne) jest czynnikiem decydującym o sukcesie lub porażce decentralizacji. Powszechnie wymienianymi w literaturze argumentami przemawiającymi za centralizacją są: promocja interesu publicznego lub narodowego (np. konieczność ochrony środowiska, zapewnienia minimalnej opieki społecznej lub minimalnego poziomu życia), realizacja zasady równości (np. w dostępie do świadczeń i obciążeń podatkowych) oraz sprawowanie kontroli i koordynacji[5]. Obecnie nawet najwięksi zwolennicy decentralizacji przyznają, że decentralizacyjne reformy nie są panaceum na nagromadzone społeczne i polityczne problemy[6]. Sukces decentralizacji zależy od wielu czynników w konkretnym kontekście każdego państwa. Brakuje badań wyjaśniających różnice w efektach decentralizacji i przyczyny niepowodzeń skutkujące recentralizacją w różnych państwach.

W Polsce szeroka decentralizacja sfery władztwa publicznego jest jednym z największych osiągnięć procesu transformacji ustrojowej.

---

[5] I. Elander, *Między centralizmem a lokalnością*, „Samorząd Terytorialny" 1996, nr 9, s. 12.

[6] Z. Józsa, *Decentralization: International experience and local solutions*, [w:] *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, red. B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz, Warszawa–Łódź 2019, s. 154.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Zasada decentralizacji uzyskała rangę normy konstytucyjnej. Zgodnie z art. 15 ust. 1 Konstytucji RP „Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej". Należy w tym miejscu nadmienić, że polski model administracji publicznej zakłada współistnienie administracji zdecentralizowanej i administracji scentralizowanej. Istnieją takie sfery aktywności publicznej, które muszą być realizowane w ramach administracji scentralizowanej. **Najbardziej powszechną i najważniejszą formą decentralizacji jest samorząd terytorialny**, jedna z najważniejszych instytucji ustrojowo-prawnych współczesnego państwa demokratycznego[7]. Konstytucja RP określa, że samorząd terytorialny to ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, który **stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową** (art. 16 ust. 1 Konstytucji RP)[8].

*Słowo **wspólnota** ma doniosłą treść w aspekcie socjologicznym. **Wspólnota** oznacza, że „jakaś zbiorowość ludzka weszła w wyższe stadium rozwoju – właśnie wspólnotę [...] charakteryzującą się istotnym stopniem zintegrowania społecznego, zdolnością do samoorganizacji w imię wspólnych celów oraz istnieniem stosunkowo rozległych wątków wspólnej świadomości społecznej, zdeterminowanej warunkami lokalnymi. Dzięki temu częstokroć powstają i funkcjonują w życiu społeczności lokalnej, czyli wspólnoty, tak cenne wartości, jak lokalny patriotyzm wraz z solidarnością i zaradnością grupową mieszkańców"*[9].

Ponadto samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2 Konstytucji RP). Słowa: „w ramach ustaw" oraz „wykonuje" oznaczają, że samorząd terytorialny jest częścią władzy wykonawczej.

W literaturze istnieje wiele definicji samorządu terytorialnego. Według jednej z nich, trafnie sformułownej[10]:

---

[7] Ważną rolę w reprezentowaniu interesów określonych środowisk odgrywa także samorząd specjalny, przede wszystkim samorząd zawodowy i gospodarczy.

[8] Ustawy samorządowe (ustawa o samorządzie gminnym, ustawa o samorządzie powiatowym, ustawa o samorządzie województwa) również definiują mieszkańców (gminy, powiatu, województwa) jako wspólnoty samorządowe.

[9] A. Piekara, *Samorząd terytorialny, istota społeczna i prawna, uwarunkowania i funkcje*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne,* red. A. Piekara, Z. Niewiadomski, Warszawa 1998, s. 12.

[10] E. Ochendowski, *Prawo administracyjne – część ogólna*, Toruń 2009, s. 335.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Samorząd terytorialny *to wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa, związek lokalnego społeczeństwa (korporacja publicznoprawna), powoływany do samodzielnego wykonywania administracji publicznej, wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych nań zadań.*

Definicje samorządu terytorialnego formułowane w nauce polskiej ukazują katalog zasadniczych cech samorządu. **Za najważniejsze atrybuty decydujące o istocie samorządu terytorialnego** należy uznać:

- istnienie ustawowo wyodrębnionej społeczności lokalnej, czyli wspólnoty samorządowej;
- własne organy demokratycznie wybrane;
- wykonywanie zadań publicznych wynikających z Konstytucji i ustaw (w formach władczych i niewładczych);
- samodzielność i niezależność od państwa w zakresie przyznanych przez prawo kompetencji;
- podmiotowość publicznoprawna i cywilnoprawna zasadzająca się na osobowości prawnej;
- własny majątek (własny budżet i własne mienie);
- nadzór nad samorządem (państwo nie może wkraczać w sferę działalności samorządu poza jasno i precyzyjnie określonymi przypadkami);
- sądowa ochrona samodzielności.

Samorząd terytorialny ma charakter nie tylko administracyjny, lecz jest **instytucją *par excellence* polityczną**, jeśli świadome kształtowanie rzeczywistości społecznej nazwiemy polityką. Z politycznego punktu widzenia charakterystyczne dla istoty samorządu są dwie cechy: decentralizacja władzy i uspołecznienie tej władzy. Samorząd terytorialny to nie tylko zdecentralizowanie części administracji publicznej i oddanie jej w ręce organów lokalnych, lecz także uspołecznienie władzy lokalnej i upodmiotowienie społeczności lokalnej[11].

W świetle ***koncepcji formułowanych ze stanowiska nauk politycznych*** *samorząd terytorialny „to instrument służący do sprawowania władzy politycznej i umacniania tej władzy"[12]. Jest to jednocześnie forma podnoszenia kultury politycznej społeczeństwa i gospodarności.*

---

[11] T. Bigo, *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 140.

[12] A. Błaś, *Niekonstytucyjne koncepcje samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, red. A. Dolata, t. 1, Opole 2000, s. 47–48.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

*Z **socjologicznego punktu widzenia** samorząd terytorialny jest formą wspólnego zaspokajania potrzeb społecznych, wynikających ze wspólnych warunków życia przez samych uczestników procesów społecznych. Chodzi więc o aktywność mieszkańców.*
*W **koncepcjach ekonomicznych** samorząd terytorialny to usługodawca świadczący usługi publiczne, jego zadaniem jest zatem troska o jakość świadczonych usług.*
*W **naukach o zarządzaniu** samorząd terytorialny jest ujmowany z punktu widzenia sprawności organizacyjnej i obniżania kosztów jego funkcjonowania*[13].

Samorząd terytorialny nie jest materią normowaną wyłącznie w ramach poszczególnych państw w ich ustawodawstwie konstytucyjnym i zwykłym. **W ramach Rady Europy zostały wypracowane ogólne standardy samorządu lokalnego. Zawarte są w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego**, ustanowionej w Strasburgu w 1985 roku. Karta nie obejmuje samorządu regionalnego, dla którego w ramach Rady Europy wypracowano osobną Kartę – Europejską Kartę Samorządu Regionalnego (uchwaloną w 1997 r.), często określaną jako swoistą konstytucję regionów europejskich.

W Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego (EKSL) samorząd lokalny jest określony jako (art. 3):

prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców. Prawo to jest realizowane przez rady lub zgromadzenia, w których skład wchodzą członkowie wybierani w wyborach wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych, i które mogą dysponować organami wykonawczymi im podlegającymi. Przepis ten nie wyklucza możliwości odwoływania się do zgromadzeń obywateli, referendum lub każdej innej formy bezpośredniego uczestnictwa obywateli, jeśli ustawa dopuszcza takie rozwiązanie.

W Protokole Dodatkowym do EKSL określono prawo do partycypacji w sprawach samorządu terytorialnego. W konsekwencji EKSL stała się miarą oceny poziomu samorządności lokalnej w krajach europejskich. Co pięć lat Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy monitoruje stan demokracji lokalnej i regionalnej w państwach członkowskich.

Podstawową zasadą, według której jest budowany i działa samorząd terytorialny, jest **zasada pomocniczości**, ściśle powiązana z zasadą decentralizacji. Zgodnie z preambułą Konstytucji RP porządek Rzeczypospolitej

[13] Ibidem, s. 47–49.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

oparty jest „na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot".

***Zgodnie z zasadą pomocniczości**, w tych wszystkich obszarach aktywności społecznej, w których obywatele i ich wspólnoty są w stanie samodzielnie rozwiązywać problemy i to sprawniej niż władza państwowa, państwo powinno przekazać w ich ręce zadania publiczne.*

Sformułowana w artykule 163 i 164 Konstytucji zasada domniemania zadań i kompetencji samorządu terytorialnego i zasada domniemania zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego[14] jest jednym z ważnych elementów realizacji zasady pomocniczości i zasady decentralizacji władzy publicznej. Zasada pomocniczości zawarta jest również w EKSL: „generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy, które znajdują się najbliżej obywateli" (art. 4 ust. 3).

Konstytutywnym elementem decentralizacji jest **samodzielność**, wyłania się zatem pytanie o granice tej samodzielności. Samorząd terytorialny został utworzony i ukształtowany kompetencyjnie oraz funkcjonalnie przez państwo w osobie ustawodawcy. **Samorząd nie jest i nie może być organizacją autonomiczną** skoro wykonuje administrację publiczną na zasadzie decentralizacji. Zasada jednolitości Rzeczypospolitej delimituje decentralizację, tym samym samodzielność samorządu terytorialnego. Polskie rozumienie unitarności oznacza odrzucenie autonomii regionalnej, definiowanej jako decentralizacja władzy ustawodawczej i wykonawczej. Unitaryzm w wydaniu polskim dopuszcza jedynie decentralizację władzy wykonawczej[15]. Państwo może wpływać na działania samorządu, ale tylko w zakresie określonym przepisami prawa, przy poszanowaniu wymogu racjonalności. Samorząd terytorialny ma prawo do samodzielnego zarządzania sprawami lokalnymi (regionalnymi) i osiągania własnych celów, które jednak nie mogą być sprzeczne z interesem społecznym narodu jako suwerena. Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie podkreślał, że **samo-**

[14] Art. 163 Konstytucji RP stanowi, iż: „Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych" (domniemanie kompetencji samorządu terytorialnego), natomiast zgodnie z art. 164 ust. 3 Konstytucji RP: „Gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego" (domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego).

[15] H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności,* wyd. 3, Warszawa 2014, s. 14.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

dzielność samorządu terytorialnego nie ma charakteru bezwzględnego, a ustawodawca jest uprawniony do ingerencji w jego działalność[16].

W literaturze prezentowany jest pogląd, że konstytucyjnych zasad domniemania kompetencji samorządu terytorialnego nie można traktować w oderwaniu nie tylko od zasady pomocniczości i zasady decentralizacji, ale także od innych zasad konstytucyjnych, takich jak zasada sprawnego, skutecznego i sprawiedliwego państwa (preambuła i art. 2 Konstytucji RP), zasada państwa jednolitego (art. 3 Konstytucji), zasada dobra wspólnego – państwa jako dobra wspólnego wszystkich obywateli (art. 1 Konstytucji)[17]. Wszystkie powyższe zasady nie mogą być rozpatrywane w oderwaniu jedna od drugiej, co oznacza konieczność wyważenia tych zasad przez ustawodawcę.

Podsumowując, **zasada samodzielności samorządu nie może być oderwana od całokształtu zasad i wartości konstytucyjnych**. Ów kontekst aksjologiczny wyznaczać ma granice ingerencji w sferę samodzielności samorządu. Ingerencja ta musi być stosowana na zasadzie wyjątku i nie może być nadmierna. W literaturze wypowiadany jest pogląd, że „Katalog materialnych przesłanek ingerencji państwa w sferę samodzielności samorządu sprowadza się w zasadzie do dwóch kryteriów, mianowicie efektywności i gospodarności"[18].

* * *

[16] W jednym z wyroków Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że samodzielność jednostek samorządu terytorialnego może być „ograniczona w drodze ustawy, ale pod warunkiem, że ograniczenia te znajdują uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i chronionych wartościach, których pierwszeństwo ochrony, przedłożone nad zasadą ochrony samodzielności samorządu terytorialnego, zależy od oceny ustawodawcy (…). Ocena, czy dana regulacja spełnia warunek usprawiedliwionej ingerencji w sferę samodzielności gminy, nie może być (…) dokonana bez wykładni odwołującej się do celu i aksjologii ustawy wprowadzającej ograniczenia". Cyt. za: J. Bober, J. Hausner, H. Izdebski i in., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków, s. 18.

[17] H. Izdebski, *Domniemanie zadań samorządu terytorialnego i domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego – klauzule generalne dotyczące zadań samorządu*, „Samorząd Terytorialny" 2015, nr 1–2, s. 73.

[18] S. Patyra, *Zakres dopuszczalnej ingerencji władzy centralnej w sferę funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce – refleksje aksjologiczne*, [w:] *Samorządy w procesie decentralizacji władzy publicznej*, red. M. Chrzanowski, J. Sobczak, Lublin 2017, s. 26.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Przywrócony w Polsce w 1990 roku samorząd terytorialny oparty został na doświadczeniach międzywojennego polskiego samorządu oraz samorządu terytorialnego w Europie Zachodniej. Jedną z najważniejszych zasad w odbudowie państwa (obok demokracji, rządów prawa i gospodarki kapitalistycznej) na początku transformacji była decentralizacja i dekoncentracja władzy publicznej w celu bardziej sprawnego i transparentnego wykonywania zadań publicznych. **Priorytetem uczyniono odtworzenie samorządu na poziomie gmin z szerokimi zadaniami**, takimi jak: zaopatrzenie w wodę, kanalizację, energię elektryczną i cieplną, gaz, utrzymanie czystości w gminach, budowa i utrzymanie dróg gminnych, lokalny transport zbiorowy, ochrona środowiska, ład przestrzenny, ochrona zdrowia, pomoc społeczna, oświata, kultura, kultura fizyczna, cmentarze, porządek publiczny.

Odtworzony samorząd terytorialny wyposażono we własne demokratycznie wybrane władze, osobowość prawną jako nieodzowny atrybut samodzielności, własny majątek, własne dochody i własny budżet, zapewniono subwencje i dotacje z budżetu centralnego, przyznano prawo do współdziałania i zrzeszania się z innymi samorządami w kraju i za granicą oraz nadano uprawnienie do stanowienia prawa miejscowego. Samorządowi terytorialnemu rozumianemu jako wspólnota samorządowa przekazano istotny zakres zadań i kompetencji, poddano go nadzorowi państwa pod kątem legalności oraz przyznano prawo do sądowej ochrony samodzielności. Polski samorząd terytorialny wpisał się w dualistyczny model zadaniowy, gdyż poza zadaniami własnymi przekazano mu zadania zlecone przez państwo. Władze samorządowe wykonują zadania obowiązkowe i dobrowolne. Nie występuje hierarchiczna zależność między władzami samorządowymi. Dostosowanie do standardów europejskich rozumiane było jako spełnienie wymogów stawianych przez Europejską Kartę Samorządu Lokalnego. Polska ratyfikowała Europejską Kartę Samorządu Lokalnego w 1993 roku. Ratyfikacja miała istotne znaczenie dla działań na rzecz uzyskania członkostwa we Wspólnotach Europejskich. Zdaniem Jerzego Regulskiego odtworzenie samorządu terytorialnego doprowadziło do przełamania pięciu monopoli państwa totalitarnego w zakresie: reprezentacji politycznej, jednolitości władzy, własności, finansów i administracji[19].

Konstytucja z 2 kwietnia 1997 roku nadała samorządowi terytorialnemu charakter jednej z najważniejszych instytucji państwa. **Gmina została konstytucyjnie uznana za podstawową jednostkę samorządu terytorialnego**. Inne jednostki samorządu terytorialnego określa ustawa (art. 164

[19] J. Regulski, *Samorządna Polska*, Warszawa 2005, s. 62–63.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Konstytucji RP). Konstytucja otworzyła zatem drzwi do dalszej decentralizacji. Istotne reformy samorządowe w latach 90. XX wieku zostały podjęte w 1998 roku, po sukcesie centroprawicowej koalicji (Akcji Wyborczej Solidarność i Unii Wolności) w wyborach w 1997 roku. Reformy te doprowadziły do całkowitej przebudowy dotychczasowego zasadniczego podziału terytorialnego (na gminy i województwa), istniejącego od 1975 roku. Od 1 stycznia 1999 roku miejsce dwustopniowego podziału terytorialnego państwa zajął system trójstopniowy, obejmujący 2 489 samorządowych gmin, 373 samorządowe powiaty, w tym 65 miast na prawach powiatów i 308 powiatów ziemskich oraz 16 rządowo-samorządowych województw. Podział ten od chwili jego wprowadzenia uległ niewielkim modyfikacjom. Według stanu na 1 stycznia 2020 roku zasadniczy podział terytorialny Polski tworzą: 16 województw; 380 powiatów, w tym 66 miast na prawach powiatu i 314 powiatów ziemskich; 2 477 gmin, z tego 302 gminy miejskie, 642 gminy miejsko-wiejskie i 1533 wiejskie.

Powiaty i samorządy województw nie mają uprawnień nadzorczych ani nadrzędnych wobec gmin. Reforma administracji publicznej z 1998 roku w miejsce scentralizowanego, resortowego i rozproszonego zarządzania wprowadziła zarządzanie zdecentralizowane i skonsolidowane terytorialnie[20]. Nastąpiło zespolenie większości dotychczasowych administracji pod zwierzchnictwem władz terytorialnych. Trójstopniowy system administracji terytorialnej oparty został na zasadzie pomocniczości, decentralizacji i samodzielności. **Powiaty** przejęły większość zadań zlikwidowanych 268 rejonów administracji rządowej i **wykonują zadania przekraczające zakres lub możliwości gminy, i niecelowe jest ich przekazanie do samorządu województwa** (m.in. szpitale, szkoły średnie i specjalne, domy pomocy społecznej, drogi powiatowe, bezpieczeństwo i porządek publiczny w skali powiatu, administracja architektoniczno-budowlana, przeciwdziałanie bezrobociu). Powiaty mają status tylko samorządowy, mimo że wykonują wiele zadań z zakresu administracji rządowej. Budżety powiatu są znacznie mniejsze niż budżety gmin.

Województwa obok dotychczasowego charakteru rządowego uzyskały dodatkowo status regionalnej wspólnoty samorządowej. Na szczeblu regionu istnieje dualizm administracji – obok samorządu wojewódzkiego z bezpośrednio wybieralnym sejmikiem wojewódzkim i marszałkiem wybieranym przez sejmik funkcjonuje administracja rządowa na czele z wojewodą mianowanym przez premiera. Wojewoda pełni funkcję organu nadzoru nad samorządem terytorialnym. **Głównym zadaniem samorządu woje-**

[20] M. Kulesza, *Transformacja ustroju administracyjnego Polski (1990–2000),* „Studia Juridica" 2000, nr 37, s. 84.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

wództwa stało się wykonywanie usług publicznych o zasięgu regionalnym oraz tworzenie warunków rozwoju danego regionu. Utworzenie samorządów regionalnych miało się przyczynić do efektywniejszej realizacji celów polityki rozwoju państwa, a także było inspirowane polskimi aspiracjami przyłączenia do UE i pragnieniem poprawy wstępnych warunków instytucjonalnych do otrzymania funduszy europejskich. Nadanie regionom samorządowym statusu jednostek NUTS-2 umożliwiło im odgrywanie znaczącej roli w realizacji europejskiej polityki spójności. W perspektywie finansowej na lata 2014–2020 wartość programów regionalnych stanowiła około 40 procent wszystkich środków przeznaczonych dla Polski. Przywrócenie województw jako jednostek samorządu regionalnego mieściło się w dominującym nurcie europejskim, zwłaszcza w lansowanej ówcześnie koncepcji „Europy regionów".

Powołanie samorządowych powiatów i województw zakończyło długi proces restytucji samorządu terytorialnego w Polsce po 1989 roku. **Powiaty i województwa nie korzystają z gwarancji konstytucyjnych tak jak gminy**, co oznacza, że ustawodawca może modyfikować strukturę samorządu terytorialnego. Gminom przyznano dużo silniejszą pozycję niż jednostkom wyższego szczebla poprzez uczynienie ich odpowiedzialnymi za zapewnienie większości usług publicznych, wyposażenie we władztwo podatkowe, większą samodzielność finansową oraz przyznanie klauzuli generalnej kompetencji, zgodnie z zasadą pomocniczości. Samorząd terytorialny potwierdził skuteczność wykonywania zadań publicznych. W okresie 30 lat funkcjonowania odtworzonego samorządu terytorialnego następowało nieustanne zwiększanie liczby zadań własnych.

Podsumowując, reformy samorządu terytorialnego w Polsce po 1989 roku były realizowane etapami i stanowiły element szerszego procesu transformacji ustrojowej. Chociaż proces budowy samorządu trwał do końca lat 90., to cały czas zachodzą w nim zmiany[21]. Przykładowo, w 1998 roku przyjęto ustawę, która wprowadziła pewne odrębności w sferze zadań i kompetencji w stosunku do gmin górniczych, a w 2005 roku wyodrębnione zostały gminy uzdrowiskowe. W ten sposób obok tzw. gminy uniwersalnej istnieją w Polsce jeszcze gminy o statusie specjalnym, które odznaczają się pewnymi ustrojowymi odrębnościami. W 2000 roku uchwalono nową ustawę o referendum lokalnym, która zastąpiła ustawę z 1991 roku o referendum gminnym. Wiele ważnych zmian do prawa samorządowego wprowadzono w 2001 roku – m.in. zwiększono liczbę zadań jednostek

[21] P. Cichoń, *Kształtowanie się samorządu terytorialnego w Polsce po 1989 roku*, [w:] *Rozwój administracji publicznej w państwach Grupy Wyszehradzkiej*, red. A. Gądek, Tarnów 2016, s. 36–37.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Mapa 1. Podział Polski na województwa i powiaty

Źródło: Główny Urząd Statystyczny.

samorządu terytorialnego, zmniejszono liczbę radnych, wprowadzono zakaz łączenia mandatu posła lub senatora z członkostwem w organie samorządowym, wzmocniono pozycję organu wykonawczego. W 2002 roku wprowadzono bezpośrednie wybory wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Ustawą z 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju poszerzony został zakres działalności samorządu województwa jako regionu europejskiego. Kolejny etap ewolucji zadań samorządu województwa w kierunku decentralizacji administracji publicznej nastąpił w 2009 roku. Wprowadzone reformy i zmiany zmodernizowały państwo, pozwoliły na odbudowę obywatelskiej świadomości i efektywniejsze zarządzanie istotną częścią spraw publicznych.

W Polsce ruch w kierunku decentralizacji miał jednak przeciwwagę w postaci **trendów do recentralizacji.** Tendencje centralizacyjne polegają-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

ce na ingerowaniu administracji centralnej w sprawy zastrzeżone dla władz samorządowych i odbieraniu zadań samorządom i przekazywanie ich na szczebel krajowy lub do wojewody pojawiały się z różnym nasileniem. Po objęciu władzy w październiku 2015 roku przez Zjednoczoną Prawicę trendy centralizacyjne wyraźnie się nasiliły. Powoli i systematycznie odbierane były uprawnienia organom samorządu terytorialnego[22]. Tytułem przykładu można wskazać: przywrócenie nadzoru kuratorów oświaty nad kształtowaniem sieci szkół samorządowych; odebranie gminom kompetencji związanych z zatwierdzaniem taryf za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków i przekazanie ich do Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie; ograniczenie uprawnienia samorządów województw do kształtowania składu organów wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (samorządowe osoby prawne) na rzecz organów administracji rządowej; odebranie samorządom województw kompetencji w zakresie melioracji i zadań związanych z przeciwdziałaniem powodzi i przekazanie ich do Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie; odebranie samorządom województw władztwa nad ośrodkami doradztwa rolniczego i uczynienie ich podległymi ministrowi rolnictwa; odebranie – dzielonych dotychczas przez samorządy województw – pieniędzy na inwestycje sportowe w regionach i przekazanie ich rozdziału do Ministerstwa Sportu i Turystyki; pozbawienie jednostek samorządu terytorialnego prawa do wyznaczania okręgów wyborczych i obwodów głosowania – prawo to przekazano komisarzom wyborczym powołanym przez Państwową Komisję Wyborczą.

Postępująca centralizacja w Polsce została skrytykowana w raporcie zatwierdzonym w 2019 roku przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy. Władze centralne zostały wezwane do powrotu na drogę decentralizacji i przestrzegania w praktyce zasady pomocniczości[23]. W Polsce pojawiły się obawy o próbę powrotu do idei centralizacji władzy. Do tej pory jednak nie przedstawiono konkretnej całościowej koncepcji reformy samorządu terytorialnego ani nie wprowadzono zmian radykalnie ograniczających jego rolę. Filary samorządności zostały zachowane, a zmiany recentralizacyjne miały głównie sektorowy charakter.

---

[22] W Polsce główną przyczyną recentralizujących trendów w ostatnich latach było dążenie władzy centralnej do stworzenia lepszych warunków do wdrażania centralnie podejmowanych decyzji, ochrona mieszkańców przed nieuzasadnionym wzrostem cen usług komunalnych, zwiększenie efektywności i skuteczności wykonywania zadań oraz zapewnienie równego dostępu do usług. L. Rajca, *Reformy samorządu terytorialnego na Węgrzech i w Polsce*, Warszawa 2019, s. 65–75.

[23] Congress of Local and Regional Authorities, *Local and regional democracy in Poland*, Report CG36(2019)13final, 2 April 2019.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

W Europie procesy recentralizacyjne pojawiły się od połowy pierwszej dekady XXI wieku. Recesja ekonomiczna wymagała zarządzania kryzysami budżetowymi, toteż władze centralne próbowały znaleźć sposoby odbudowy ich zdolności do rządzenia z poziomu centrum. Zjawisko to spotykane jest zarówno w państwach zachodnich (anglosaskich, skandynawskich, we Włoszech, Holandii), jak i państwach środkowej i wschodniej części Europy (Węgry, Polska, Łotwa, Czarnogóra, Rosja).

Powrót do radykalnej centralizacji w Polsce wydaje się być mało prawdopodobny. Jak wspomniano, w Polsce decentralizacja władzy publicznej jest jednym z największych osiągnięć procesu transformacji ustrojowej. Samorządy terytorialne umocniły swoją pozycję gospodarza terenu i przyczyniły się do rozwoju kraju i upodmiotowienia wspólnot lokalnych. Stosunek większości Polaków do samorządu jest przychylny, a władze lokalne od wielu lat należą do najlepiej ocenianych instytucji publicznych w Polsce[24]. Samorząd terytorialny pozostaje fundamentem systemu zarządzania publicznego w Polsce i silnym filarem państwa. Istnieją mocne argumenty, aby go umacniać. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju z 2017 roku zakłada, że samorząd terytorialny jest ważnym elementem działań prorozwojowych państwa. Kontynuacja tendencji centralizacyjnych doprowadziłaby jednak do deprecjacji dotychczasowego statusu samorządu terytorialnego i uzależnienia go od rządu centralnego.

Polski sukces w odbudowie samorządu terytorialnego jest pomniejszany nie tylko przez postępującą centralizację funkcjonalną, ale również przez ograniczanie samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, przekazywanie zadań bez odpowiedniego zabezpieczenia finansowego ich realizacji, zbyt szczegółowe rozwiązania dotyczące sposobu świadczenia usług oraz szereg innych dysfunkcji, takich, na przykład, jak rozwijanie się relacji patrymonialno-klientelistycznych we wspólnocie samorządowej, słabość rad lokalnych w relacji do organu wykonawczego, zwłaszcza gminnego, nepotyzm, niedostatek transparentności i jawności organów samorządowych, niechęć lokalnych elit do szerszego angażowania mieszkańców w procesy decyzyjne. Te dysfunkcje rozwijają się od dłuższego czasu, powodując pojawienie się postulatów wprowadzenia w Polsce „trzeciej fali decentralizacji". W opracowaniach wskazuje się, że stopniowo zwiększająca się dysfunkcjonalność systemu samorządowego w Polsce jest spowodowana zarówno działaniami administracji centralnej, jak i władz

[24] CBOS, *Oceny działalności instytucji publicznych*, Komunikat z badań nr 127/2017, Warszawa 2017.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

samorządowych, zmierzających do zapewnienia sobie większej pozakontrolnej swobody w sprawowaniu władzy i wykazujących tendencję do autonomizacji i fragmentaryzacji polityki[25].

Podsumowując całość rozważań, można wskazać najważniejsze stwierdzenia:

1. **Zasada decentralizacji** jest współcześnie centralną koncepcją w zarządzaniu publicznym i reformowaniu administracji publicznej. **Decentralizacja** to przekazanie władzy publicznej organom terytorialnym i zapewnienie szerokiego udziału obywateli w zarządzaniu sprawami państwowymi.
2. **Decentralizacja** nie jest panaceum na wszystkie problemy sektora publicznego. Zarówno **decentralizacja, jak i centralizacja** mają swoje mocne i słabe strony.
3. W Polsce **odtworzenie samorządu terytorialnego** zaliczane jest do największych sukcesów transformacji ustrojowej. Budowanemu etapami trójstopniowemu samorządowi przekazano szeroki zakres kompetencji i zadań publicznych. W efekcie **samorząd** przyczynił się do modernizacji państwa, rozwoju społeczno-gospodarczego, lepszego zaspokojenia potrzeb społecznych, pozwolił na odbudowę obywatelskiej świadomości oraz efektywniejsze zarządzanie. Powstały warunki do demokracji i aktywizacji społeczności lokalnej (regionalnej).
4. Mimo **trendów centralizacyjnych**, **samorząd terytorialny** pozostaje fundamentem systemu zarządzania publicznego w Polsce i silnym filarem państwa. Sukces reformy decentralizacyjnej osłabiany jest przez narastające dysfunkcje samorządu.
5. Do najważniejszych **atrybutów samorządu terytorialnego** należy zaliczyć zwłaszcza: osobowość prawną, która pozwoliła na posiadanie własnego mienia i własnego budżetu, demokratycznie wybrane władze, instytucję nadzoru nad samorządem sprawowanego przez organy administracji rządowej wyłącznie na podstawie kryterium legalności oraz sądową ochronę samodzielności.
6. **Samodzielność samorządu terytorialnego** nie jest wartością absolutną, nie może być oderwana od całokształtu zasad i wartości konstytu-

---

[25] J. Bober, J. Hausner, H. Izdebski i in., *Narastające dysfunkcje*, s. 14.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

cyjnych. Odmienne stanowisko prowadziłoby do destrukcji i anarchizacji państwa.

Polecana literatura uzupełniajaca

Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce, red. B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz, Warszawa–Łódź 2019.

Izdebski H., *Domniemanie zadań samorządu terytorialnego i domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego – klauzule generalne dotyczące zadań samorządu*, „Samorząd Terytorialny" 2015, nr 1–2.

Izdebski H., *Prawo do samorządu – prawo obywateli i prawo mieszkańców*, „Samorząd Terytorialny" 2018, nr 10.

Levitas A., *Local Government Reform as State Building: What the Polish Case Says About "Decentralization"*, "Studies in Comparative International Development", Vol. 52, nr 1, 2017.

Rajca L., *Reformy samorządu terytorialnego na Węgrzech i w Polsce*, Warszawa 2019.

Samorządy w procesie decentralizacji władzy publicznej, red. M. Chrzanowski, J. Sobczak, Lublin 2017.

Unitarny charakter państwa a samorząd terytorialny, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2019.

Zachariasz, P*rawo do samorządu terytorialnego – prawo wspólnot samorządowych*, „Samorząd Terytorialny" 2018, nr 10.

Pytania dodatkowe do tematu

1. W czym wyraża się samodzielność samorządu terytorialnego?
2. Jakie są granice ingerencji państwa w działalność samorządu terytorialnego?
3. Dlaczego w Polsce odtworzenie samorządu terytorialnego uznawane jest jako jeden z największych sukcesów transformacji ustrojowej?
4. Dlaczego w Polsce pojawiły się trendy centralizacyjne?

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

WOJCIECH KAUTE
Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach
ORCID: 0000-0002-5092-7117

Kultura polityczna. Tradycja – współczesność – przyszłość

Człowiek w sferze *polis* – kultura a wizja państwa, prawa, władzy (*przed*-nowożytność, nowożytność, kultura *liberalna*) – kultura polityczna rozumiana w sensie współczesnym – kultura polityczna interpretowana jako obyczajowość polityczna i jako całokształt zachowań

W nazwie kategorii *kultura polityczna* zawierają się dwa terminy: „kultura" i „polityka". Pozostają tu one w ścisłym związku. Pojęcie **kultury** jest wieloznaczne; było ono zawsze i jest przedmiotem dyskusji. Jednak intuicyjne jego rozumienie jest przejrzyste. Jest to ta dziedzina ludzkiego życia, której nie da się sprowadzić do zwykłego, codziennego, zmysłowego doświadczenia jednostki; do tego co *physis*. Jest to sfera „ducha"; świat *imponderabile.* Pojęcie **polityki** z kolei – chociaż także nie da się ono określić całkowicie precyzyjnie – jest jakby wypełnieniem treścią tak rozumianej sfery kultury. A jest to efekt tego, iż taka jest natura człowieka. W *Polityce* Arystoteles pisze: „Człowiek jest z natury stworzony do życia w państwie, taki zaś, który z natury, a nie przez przypadek żyje poza państwem, jest albo nędznikiem, albo nadludzką istotą, jak ten, którego piętnuje Homer, jako *człowieka bez rodu*, *bez prawa*, bez [własnego] ogniska. Kto bowiem z natury swojej jest taki, równocześnie i wojny namiętnie pożąda, będąc odosobniony, jak ten kamień wyłączony w grze w kości"[1]. Człowiek jest „zwierzęciem politycznym" (gr. *zoon politikon*). Jego życie znajduje wyraz w takim czy innym kształcie państwa, prawa, władzy. Państwo, jak pisze Arystoteles, „powstaje […] dla umożliwienia życia, a istnieje, aby życie było dobre"[2]. To zaś, czym jest „Dobro", rozstrzyga się na terenie kultury. Chodzi tu zawsze o świat „wartości". I tak ujawnia się związek pomiędzy pojęciem „kultury" a „polityki". W tym kontekście można powiedzieć, iż pojęcie „kultury politycznej" – ujęte w sensie najszerszym, **filozoficznym** – jest

[1] Arystoteles, *Polityka*, Warszawa 2001; I, 1, 9.
[2] Ibidem; I, 1, 8.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

synonimem kultury „po prostu". Nie ma kultury bez refleksji nad *polis*; bez pytania o „dobre życie"; i *vice versa.* W tym stanie rzeczy trzeba przyjąć, iż **kultura polityczna** to **„zbiorowy, trwały i zobiektywizowany oraz zintegrowany całościowo dorobek, osadzony w czasie i przestrzeni, dostępny doświadczeniu całej zbiorowości lub przynajmniej pewnym grupom, będący rezultatem twórczego i przetwórczego wysiłku pokoleń, obejmujący materialne i niematerialne wytwory działań ludzkich, w tym także systemy wartości i wzory zachowań, których jądrem jest polityka, w tym osobliwie władza, zdobycie, utrzymanie i jej wykorzystanie"**[3].

Kultura a wizja państwa, prawa, władzy

A. Czasy *przed*-nowożytne

W czasach *przed*-nowożytnych wizję *polis* określiła kultura grecka, rzymska oraz myśl chrześcijaństwa. Życie istoty ludzkiej, uczył Arystoteles, to coś na kształt zawodów łuczniczych. I cel jest „jeden". „Świat – pisze Arystoteles w *Metafizyce* – nie chce być źle rządzony. *Nie jest dobre wielowładztwo, niech rządzi jeden*"[4]. „Dobro", to „Dobro"…; „Sprawiedliwość", to „Sprawiedliwość"… Jest to idea „dobra wspólnego"…

B. Czasy nowożytne

U progu nowożytności taka wizja *polis* uległa kontestacji. Jest to myśl N. Machiavellego, który obserwuje życie zbiorowe z perspektywy zbioru autonomicznych i suwerennych jednostek. Jak to ujął Isaiah Berlin: „Na słynne pytanie Dostojewskiego, »Czy wszystko wolno?« Machiavelli odpowiada: »Tak, jeżeli celu, którym jest zaspokojenie podstawowych interesów społeczeństwa, nie da się w specyficznej sytuacji inaczej osiągnąć«"[5]. Jeżeli zatem chce się zrozumieć „ducha" nowożytnej *polis*, trzeba – jak tę sytuację scharakteryzował Pierre Manent w pracy *Intelektualna historia liberalizmu* – „uchwycić zmianę w tym, co można by nazwać *statusem dobra*"[6]. Myśl autora *Księcia* uświadomiła Europie, iż tradycyjna epoka, jak to określił I. Berlin, „rozpękła się na dwoje"[7]. U podstaw życia zbiorowego tkwi zawsze człowiek, konkretna jednostka. Tę sytuację zdefiniuje i dookreśli

---

[3] K. B. Janowski, *Kultura polityczna*, [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, red. B. Szmulik, M. Żyromski, Lublin 2010, s. 343.

[4] Arystoteles, *Metafizyka*, Warszawa 1983; 1076 a.

[5] I. Berlin, *Oryginalność Machiavellego*, „Literatura na Świecie" 1986, nr 6(179), s. 250.

[6] P. Manent, *Intelektualna historia liberalizmu*, Kraków 1994, s. 28.

[7] I. Berlin, *Oryginalność Machiavellego*, s. 254.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Kartezjusz (*Rozprawa o metodzie*, 1637). *Ja. Myślę, więc jestem.* (*Ego cogito, ergo sum*). To *Ja*, jak pisze Leszek Kołakowski w pracy *Horror metaphysicus*, „może zawsze powiedzieć, jak biblijny stwórca, „jestem, który jestem"[8]. I ten dorobek przejmie klasyk doktryny politycznej nowożytności Thomas Hobbes (*Lewiatan*, 1651). Istotą każdej jednostki, *Ja*, jest „żądza mocy"; *desire of power*. Ta „żądza" umożliwia utrzymanie się przy życiu; i tylko ona… *Ja* niejako świat „zjada". *Ja* jest *wilkiem*; albo nie istnieje w ogóle. I tak *wilk* natrafia na innego *wilka*; „żądza mocy" na „żądzę mocy". A to oznacza ryzyko „wojny każdego z każdym"; *bellum omnium contra omnes*. I tak pojawia się tu państwo, *lewiatan*, na które jest zgoda – wymuszona zaistniałą – konfliktogenną – sytuacją – wszystkich. I to państwo tworzy *prawo*; jedyne i wyłączne źródło zasad życia społecznego. I tylko ono określa świat „wartości"… Ten sposób myślenia domknie John Locke, „ojciec" doktryny *liberalizmu.* Jednostka, chcąc utrzymać się przy życiu, musi podjąć wysiłek wykorzystania dóbr natury, czyli pracę. Jest to świat jej „przedsiębiorczości". O jego wielkości decyduje, jak to określa Locke, „pierwsze zebranie" (*the first gathering*) dóbr natury. I jednostka jest wyłącznym właścicielem efektów tego „zebrania". Żyć – to pracować. A pracować, to mieć". A „mieć", to – ostatecznie – mieć *kapitał*. A mieć *kapitał*, to – przez pracę – pomnażać *kapitał*. A pomnażać *kapitał*, to pomnażać Siebie. Człowiek nie jest *wilkiem*. Jeżeli wszak jednostka chce funkcjonować pośród innych „przedsiębiorczych" jednostek, musi mieć gwarancję swobodnej działalności… „Skoro wszyscy ludzie są […] wolni, równi i niezależni […] – pisze J. Locke w *Dwóch traktatach o rządzie* (1690), nikt nie może bez własnej *zgody* zostać tego stanu pozbawiony i poddany władzy politycznej innego. Jedyny sposób, w jaki można oddać swą naturalną wolność […] jest ugoda z innymi dotycząca połączenia i zjednoczenia się z nimi w społeczności, zawarta dla zapewnienia im wygody, bezpieczeństwa i pokojowego współżycia, a także dla zabezpieczenia prawa korzystania z ich własności oraz lepszej ochrony przed wszystkimi, którzy nie należą do wspólnoty. […] W wyniku tej zgody każdy jest zobowiązany do podlegania *większości*"[9]. A dóbr wystarczy dla każdego… Wszelką wymianę zaś umożliwia *„mały kawałek żółtego metalu*"; rynek. U progu nowożytności w organizacji życia zbiorowego – i tak zostanie do dnia dzisiejszego – jak to ujął P. Manent, *„prawo* zajmuje miejsce *dobra*"[10]. Zadaniem prawa, władzy, jest zagwarantowanie bezkolizyjnego funkcjonowania wymiany przedmiotów „pierwszego zebrania"; rynku.

---

[8] L. Kołakowski, *Horror metaphysicus*, Warszawa 1990, s. 83.

[9] J. Locke, *Dwa traktaty o rządzie*, Warszawa 1992, s. 230–231.

[10] P. Manent, *Intelektualna historia liberalizmu*, s. 45.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Kultura polityczna rozumiana w sensie współczesnym; ściśle politologicznym

Kultura polityczna *jest nieodłączną częścią kultury w szerokim, filozoficznym, znaczeniu tego słowa. To oznacza konieczność usytuowania jej w kontekście przeobrażeń nowożytności, która zakwestionowała „ducha" czasów przed-nowożytnych. Zasadniczą ideą nowożytności jest uznanie autonomii i suwerenności każdej „przedsiębiorczej" jednostki, której wolę wyraża prawo, jednakowe dla wszystkich; jedyne źródło „wartości".*

Współczesne rozumienie kultury politycznej określa wystąpienie w latach 50. i 60. XX wieku autorów amerykańskich Gabriela A. Almonda, Sydneya Verby oraz B. Binghama Powella[11]. Wedle ich ujęcia „termin kultura polityczna odnosi się […] do specyficznie politycznych orientacji – postaw wobec systemu politycznego i jego poszczególnych części, postaw wobec roli jednostek w systemie. Jest zbiorem orientacji wobec specjalnego zespołu obiektów i procesów społecznych. Mówimy o kulturze politycznej, tak jak możemy mówić o kulturze gospodarczej czy religijnej. Jest to zbiór postaw wobec specyficznego zestawu zjawisk i procesów społecznych"[12]. Autorzy przeprowadzili badania nad funkcjonowaniem systemów politycznych USA, Wielkiej Brytanii, Niemiec Zachodnich, Włoch i Meksyku. Takie ujęcie zostało jednak przez nich w kolejnej publikacji zmodyfikowane. „Kultura polityczna – jak czytamy u tych autorów – jest wzorem indywidualnych postaw i orientacji wobec polityki występujących wśród członków systemu politycznego. Jest ona dziedziną subiektywną, leżącą u podstaw działań politycznych i nadającą im znaczenie. Takie indywidualne orientacje obejmują kilka składników: a) **orientacje poznawcze** dokładne bądź niedokładne na temat obiektów i przekonań politycznych; b) **orientacje uczuciowe**, poczucie przywiązania, zaangażowania, odrzucenia w stosunku do obiektów politycznych; c) **orientacje oceniające**, oceny i opinie dotyczące obiektów i zdarzeń politycznych"[13]. W podobnym ujęciu przedstawia kategorię „kultury politycznej" *Leksykon politologii*. Składają się na

---

[11] G. A. Almond, S. Verba, *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton 1963; G. A. Almond, G. B. Powell Jr., *Comparative Politics: A Development Approach. Little*, Boston 1966.

[12] G. A. Almond, S. Verba, *The Civic Culture*, s. 12. Cyt. za: J. Grad, *Pojęcia kultury a koncepcje kultury politycznej*, [w:] *Kultura polityczna w poszukiwaniu nowego paradygmatu*, t. 1: *Księga Jubileuszowa dedykowana profesorowi Tadeuszowi Wallasowi*, red. A. Stelmach, M. Lorenc, M. Łukaszewski, Poznań 2018, s. 82.

[13] G. A. Almond, G. B. Powell Jr., *Comparative Politics*, s. 50. Cyt. za: ibidem, s. 84.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

nią: „[…] wytwory materialne, wzorce postępowania, hierarchia wartości oraz instytucje społeczne. Podstawowymi składnikami kultury politycznej są symbole polityczne, wzorce działania politycznego (normy polityczne) oparte na katalogu wartości oraz postawy polityczne. Materialnym wytworem kultury politycznej są instytucje polityczne”[14].

Na przestrzeni dziejów cywilizacji powstały różne kultury polityczne. G. A. Almond i S. Verba w przywołanej pracy *The Civic Culture* wyróżniają następujące ich typy:

1) zaściankowa – lub inaczej parafialna kultura polityczna. W tym typie nie ma wyodrębnionych ról czy funkcji politycznych. Tu wodzowie czy szamani łączą w sobie szeroko rozumiane zadania w sferze życia zbiorowego, a więc funkcje polityczne, ekonomiczne i religijne. Ich zadaniem jest utrzymanie *status quo* całego systemu. Z kolei członkowie takiej zbiorowości sami nie są zainteresowani w sprawach życia politycznego. Nie mają oni wiedzy o polityce, a także przekonania o możliwości wpływu na sferę polityczną. Te sprawy rozwiązują za nich wspomniane powyżej wyróżnione podmioty. Przykładem takiej kultury są plemienne społeczności afrykańskie;
2) poddańcza – lub inaczej kultura podporządkowania. Członkowie społeczeństwa mają świadomość istnienia różnych ośrodków władzy, mają w większym czy mniejszym zakresie wiedzę o polityce, a także świadomość możliwości uczestnictwa w niej, jednak zasadniczo z niego nie korzystają. Przyjmują najczęściej postawę biernego obserwatora, co jednak nie oznacza całkowitego braku zainteresowania tą sferą. Polityka nie stanowi dla nich głównej płaszczyzny ich aktywności życiowej. System polityczny funkcjonuje tu na zasadzie stanu zastanego i powtarzalnego. Przykładem takiej kultury są społeczeństwa tradycyjne; jak i nowoczesne, demokratyczne, społeczeństwa przemysłowe;
3) kultura polityczna uczestnicząca – lub inaczej uczestnictwa. Tu jednostki mają dużą wiedzę o sferze *polityki* i dążą do ciągłego jej poszerzania. Jest to związane z tym, iż przyjmują one postawę aktywnego uczestnictwa w życiu zbiorowym. Mają oni poczucie, że mają realny wpływ na funkcjonowanie systemu politycznego. Ta kultura jest cechą charakterystyczną tych demokracji, w których większość, a przynajmniej duża część, obywateli partycypuje w życiu publicznym.

Powyższe trzy typy to typy „czyste”. Obok nich przywołani autorzy wymieniają jeszcze pośrednie, są to kultury: „partycypacyjno-poddańcza”, „partycypacyjno-zaściankowa” oraz „poddańczo-zaściankowa”. Spośród

[14] *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 2004, s. 200.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

tych wszystkich typów wspomniani autorzy eksponują w szczególności typ „kultury obywatelskiej", widząc w niej połączenie kultur partycypacyjnej i poddańczej. Wyraża się ona w „umiarkowanym" uczestnictwie obywateli w faktycznie funkcjonującym systemie politycznym. Jednocześnie ma tu miejsce ich przyzwolenie – co wynika z samej istoty demokracji – do sprawowania władzy w ich imieniu przez wybranych przez nich reprezentantów. Obywatele akceptują reguły gry politycznej; mają wiedzę, a także poczucie uczestnictwa. Jest to wizja „kompetentnego obywatela", czyli kogoś, kto, mając takie „poczucie", jednocześnie „zachowuje się lojalnie wobec systemu demokratycznego jako całości"[15]. Jednak, jak zauważono, autorzy nie przedstawili kryteriów, przy spełnieniu których można mówić o systemie demokratycznym *par excellence*[16].

Przedstawiona typologia we współczesnej nauce traktowana jest jako ujęcie klasyczne.

Przedstawiając powyższe ujęcie „kultury politycznej" – jak pisze cytowany już tu autor, „warto zwrócić uwagę na to, iż charakteryzuje je **redukcjonizm**. Albowiem zostaje ona sprowadzona do »specyficznie politycznego nastawienia: do postaw wobec ustroju politycznego w całości i jego fragmentów oraz do oceny roli, jaką w ramach systemu może odgrywać jednostka«. »Kultura« tedy używana jest »tylko« w jednym znaczeniu – określa ona »psychologiczną postawę wobec obiektów społecznych«"[17]. W takim ujęciu traktuje się kulturę polityczną jako sferę subiektywną[18].

W literaturze przedmiotu powstało wiele typologii kultur politycznych i ciągle powstają nowe[19]. Jak wolno sądzić, wśród współczesnych ujęć na uwagę zasługuje koncepcja Romana Bäckera. Jej autor twierdzi, iż we wszelkiej refleksji nad kulturami politycznymi, a także przy ich typologii, jako jedno z najistotniejszych kryteriów trzeba przyjąć właściwy dla danej kultury „typ myślenia". To tu właśnie, w świecie jednostki, decyduje się kształt jej aktywności politycznej, a tym samym oblicze całego sytemu politycznego. I tak autor wyróżnia następujące typy kultur politycznych: „1) kultura **racjonalistyczno-mityczna** (oparta na myśleniu ideologiczno-religijnym, uniwersalistyczna), zdolna do autokorekt i oparta na hierar-

---

[15] K. Przybyszewski, *Kultura obywatelska w społeczeństwie konsumpcyjnym*, [w:] *Civitas. Studia z filozofii polityki*, nr 18. Kultura polityczna, Warszawa 2016, s. 116.

[16] P. Danilewicz, *Pojęcie „kultury politycznej" w wybranych współczesnych teoriach politologicznych a perspektywa filozofii polityki*, [w:] ibidem, s. 80.

[17] K. B. Janowski, *Kultura polityczna*, s. 345.

[18] Ibidem.

[19] Na ten temat patrz: P. Danilewicz, *Pojęcie „kultury politycznej" w wybranych współczesnych teoriach politologicznych*, s. 75–90.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

chiach wartości; 2) kultura **plemienna** z wyraźnie zaznaczonym podziałem świata na swoich i obcych; 3) kultura **postplemienna** – epigońska, z wyraźnie naznaczonym podziałem świata, ale o bardzo prymitywnym systemie wartości (sakralizacja terytorium, lojalności parantelistyczne, ostry podział na swoich i obcych); 4) kultura **wegetatywna** – oparta na dążeniu jednostki do przetrwania; 5) kultura **totalitarna** – oparta na gnozie politycznej (podmiot wyobrażony, wróg obiektywny, dążenie do zbawienia świata od zła)"[20]. Jednak, jak zauważa cytowany autor, „możliwe jest funkcjonowanie powyższych kultur politycznych w ramach jednego społeczeństwa. Tym samym o trwałości danego reżimu politycznego możemy mówić m.in. dzięki zbadaniu poziomu hegemonii lub dominacji danego typu"[21]. Przykładem takiej sytuacji jest system totalitarny, gdzie obok dominacji kultury totalitarnej istnieją w społeczeństwie elementy kultury wegetatywnej lub/i postplemiennej; czy też w reżimie autorytarnym, gdzie mają miejsce elementy kultury fundamentalistycznej[22]. Przedstawiane ujęcia opisują wyłącznie stan faktyczny; pozbawione są wszelkiego wartościowania. Nie oznacza to jednak, że w takich badaniach wyklucza się tym samym ocenę jej poziomu. Problemem jest tylko kwestia wypracowania kryterium takiej oceny. Tu wyróżnia się takie pytania: a) czy istnieją rządy prawa; b) jaki jest stosunek społeczeństwa do ciał przedstawicielskich i organów władzy; c) czy istnieją żywe formy życia publicznego; d) czy istnieje poparcie społeczne dla władzy; e) czy istnieje swoboda wypowiadania poglądów; f) jaka jest rola jednostki w życiu publicznym; g) jak wygląda relacja: prywatne-publiczne; h) jak rozwiązuje się sytuacje konfliktowe; i) czy respektowane są zasady tolerancji; j) jaka jest wiedza polityczna społeczeństwa[23].

Wielość typologii kultur politycznych jest efektem tego, iż w badaniach omawianego fenomenu nie ma jakiegoś jednego, dominującego paradygmatu. W tym stanie rzeczy nie jest przypadkiem, iż – z jednej strony – ta sfera życia zbiorowego, która jest przedmiotem niniejszych rozważań, określana jest mianem „kultury politycznej, a więc czegoś, co jest wspólne dla gatunku ludzkiego po prostu, a więc jest to coś, o czym należy mówić w sposób oczywisty w liczbie pojedynczej; z drugiej strony – w konkretnych badaniach i tekstach używa się tego pojęcia w liczbie mnogiej. Całą sytuację komplikuje nadto fakt, iż przyjmuje się „zmienność" tego,

---

[20] R. Bäcker, *Typologie kultur politycznych*, [w:] *Kultura polityczna w poszukiwaniu nowego paradygmatu*, s. 39–40.

[21] Ibidem, s. 40.

[22] Ibidem.

[23] I. Kamińska-Szmaj, *Co to jest kultura polityczna*, s. 14, www.ifp.uni.wroc.pl [12.07.2020].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

co określa się mianem „kultury politycznej", jej „rozwój", „aktualność" czy też możliwość jej „degradacji". Trzeba zatem przyjąć, iż cały czas jesteśmy w sytuacji „poszukiwania" jej paradygmatu na miarę wymogów czasu współczesnego… Ma to ścisły związek z faktem uznania autonomiczności i suwerenności każdej jednostki. Jeżeli status jednostki jest taki, to siłą rzeczy powstaje zagadnienie odpowiedzi na pytanie o podległość tej jednostki wobec czegoś, co nią nie jest, a bez czego życie zbiorowe nie jest możliwe. I to jest kwestia zasad funkcjonowania demokracji, mechanizm tworzenia prawa i jego gwarancje, kontrola społeczna, sposób wyłaniania się aparatu państwowego, a także stosunek obywateli do tego aparatu. W tradycyjnym ujęciu (N. Machiavelli) zasady, o jakich mowa, miały na celu jedno: skuteczność. W czasach późniejszych pojawiło się wszakże szersze ujęcie „władzy". Od szeregu lat funkcjonuje w badaniach, o jakich mowa, pojęcie „polityczności" (C. Schmitt, M. Weber). Odnosi się ono do sytuacji, kiedy konkretne grupy ludzi przejmują lub starają się utrzymać władzę. Tu zaś są możliwe różne warianty: wróg-przyjaciel, przemoc-współistnienie odmiennych racji, konflikt-możliwość jego uniknięcia… Odrębnym problemem jest kwestia podejścia do polityki konkretnych władz, w dających się ściśle wskazać okolicznościach; jak i zagadnienie tego, co można by określić jako kwestię „kultury politycznej elity", czyli tego, jakimi metodami sprawowana jest konkretna władza.

W refleksji nad kulturą polityczną i w jej badaniach przyjmuje się *expressis verbis*, a przynajmniej w sposób domniemany, iż wzorem czy punktem odniesienia dla niej jest liberalna demokracja. Jest ona tu traktowana jako „typ idealny"; czy wręcz jako zaistniały w większości społeczeństw fakt, wobec którego wszelka krytyka jest bezzasadna. To stosunek do niej, „sprzyjanie" [bądź nie-„sprzyjanie"] jej stanowi probierz uznania, akceptacji, takiej czy innej formy „polityczności". W tym kontekście mówi się o „cnotach liberalnych" (S. Macedo). Jednakże w czasach współczesnych pojawiły się na terenie refleksji nad kulturą polityczną, na uwagę zasługuje – zgłaszana z wielu stron – potrzeba modyfikacji principiów liberalnej demokracji. Jednym z najbardziej znaczących wystąpień jest tu dorobek amerykańskiego autora Johna Rawlsa. Autor ten nawiązuje do konceptu Immanuela Kanta. Rynek, wola większości, określa kształt życia zbiorowego; jednak z zastrzeżeniami. Kant podejmuje wysiłek dotarcia – ponad *cogito* – do świata „Dobra". Jest to całokształt „postulatów", jakie podpowiada „rozum". Jest to treść *imperatywu kategorycznego*: „Postępuj tak, żeby maksyma twej woli zawsze mogła być uważana zarazem za zasadę powszechnego prawodawstwa"; i *imperatywu praktycznego*: „Postępuj tak, byś człowieczeństwa tak w twej osobie, jako też w osobie każdego innego, używał zawsze zarazem jako celu, nigdy tylko jako środka". I tak w ujęciu Rawlsa istnieje potrzeba

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

– budująca na „wartościach – ograniczenia nierówności społecznych. Te zaś mogą być usprawiedliwione jedynie wówczas, kiedy przyczyniają się do poprawy sytuacji najbiedniejszych. Rawls w swoim dziele *Teoria sprawiedliwości* (1971) formułuje dwie zasady „sprawiedliwości". *„Pierwsza*: każda osoba ma mieć równe prawo do jak najszerszej podstawowej wolności możliwej do pogodzenia z podobną wolnością dla innych. *Druga*: nierówności społeczne i ekonomiczne mają być tak ułożone, by (a) można się było rozsądnie spodziewać, że będzie to z korzyścią dla każdego, i (b) wiązały się z pozycjami i urzędami na równi dla wszystkich otwartymi"[24]. Jest to jego koncepcja „sprawiedliwości jako bezstronności" (*justice as fairness*). Jak to zrealizować w praktyce? Na to pytanie odpowiada drugie jego dzieło, stanowiące modyfikację pierwszego, *Liberalizm polityczny* (1993). Rawls wprowadza tu „ideę częściowego konsensu rozumnych rozległych doktryn"[25]. Przez te „doktryny" rozumie on szeroko ujęty pogląd na świat[26]. A to zaś jest ostatecznie kwestią wychowania, „edukacji obywatelskiej". Doktryny o jakich mowa, „popierają koncepcję polityczną, każda ze swego punktu widzenia. Jedność społeczna opiera się na konsensie co do koncepcji politycznej; stabilność zaś jest możliwa wtedy, gdy politycznie aktywni obywatele społeczeństwa wyznają doktryny tworzące konsens, a wymagania sprawiedliwości nie są zanadto sprzeczne z zasadniczymi interesami obywateli, ukształtowanymi i wspieranymi przez ich społeczne urządzenia"[27]. Jest bowiem tak, iż „jako istoty rozumne musimy oceniać siłę roszczeń innych ludzi, nie tylko w zestawieniu z naszymi roszczeniami, lecz także zestawiając jedne ich roszczenia z innymi, albo biorąc pod uwagę nasze wspólne poczynania i roszczenia"[28]. Wystąpienie J. Rawlsa to, za I. Kantem, nawiązanie – ponad „duchem" nowożytności, myśleniem w kategoriach rynku – do idei „dobra wspólnego" Arystotelesa.

Kultura polityczna, jak o tym była mowa, to „trwały i zobiektywizowany oraz zintegrowany całościowo dorobek" takiej czy innej zbiorowości, społeczeństwa czy narodu. Ten „dorobek" wszak wyrasta z jej bliższej czy dalszej przeszłości. „Bez spójności i nawiązywania z przeszłością nie może być kultury politycznej – czytamy w literaturze przedmiotu. – Kultura polityczna państwa i jego społeczeństwa budowana jest ciągle na dziedzictwie przeszłości, doświadczeniach minionych pokoleń, jego sukcesów i upadków w różnych konfiguracjach: kulturowych, ekonomicz-

---

[24] J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, Warszawa 1994, s. 87.
[25] Idem, *Liberalizm polityczny*, Warszawa 1998, s. 195.
[26] Ibidem, s. 103.
[27] Ibidem, s. 195.
[28] Ibidem, s. 99.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

nych, społecznych i politycznych. Pod wpływem zmienionych okoliczności historycznych i warunków życia formułują się nowe dążenia i wizje ustrojowe, które społeczeństwo chciałoby urzeczywistnić dla własnego lepszego rozwoju. Kolejne pokolenia wchodzące w życie polityczne analizują dorobek przeszłości, mogą niektóre jego elementy odrzucić, a inne przetworzyć na nowe wzory kulturowe i wartości polityczne w zależności od układu stosunków społecznych, stopnia demokracji w określonym miejscu i czasie"[29]. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na fakt, iż od drugiej połowy XIX wieku wyróżnia się obok – z jednej strony Europy Zachodniej, z drugiej – Wschodu, tę formację kultury, którą określa się mianem **Europy Środkowej**. Jej trzon stanowi Polska, Czechy, Słowacja i Węgry. Charakteryzuje się ją jako świat „pomiędzy" (C.G. Kiss); życie zbiorowe toczy się tu jak gdyby „w środku klepsydry" (Á. Tözser). Tu „przez całe wieki historii trzeba się było mocno zapierać, by nie upaść" (C.G. Kiss). To zaś oznaczało konieczność rozstrzygnięcia dylematu: naśladownictwo Zachodu czy poszukiwanie odrębności. W przekonaniu wielu autorów w sposobie myślenia, właściwego dla tego obszaru, zawarta jest teza, iż kultura Zachodu – dumna z siebie i ze swoich dokonań – została zastąpiona przez świat kultury masowej, świat tandety. Miejsce „wartości", które mają jakiś gatunkowy „ciężar", zajęły tu wartości „lekkie". Dla Europy Środkowej ta *lekkość* jest *nieznośna* (tytuł powieści M. Kundery). I ten sposób myślenia stanowi źródło oryginalności ich kultury. Kultura polityczna w **Polsce** jest nieodłączną częścią tej formacji; zarazem podkreśla się jej specyfikę wyrastającą z tradycji Rzeczpospolitej szlacheckiej, *Regina libertas* (A. Grześkowiak-Krwawicz).

U schyłku XX wieku w badaniach nad kulturą polityczną pojawiła się jeszcze jedna kwestia. „Tym razem – jak czytamy w literaturze przedmiotu – zwrócono uwagę nie na jej aspekt polityczny czy ekonomiczny, ale na znaczenie najszerszych przekonań jednostek, w tym także przekonań religijnych; […] na znaczenie postaw religijnych. Albowiem wbrew ustaleniom wcześniejszych badaczy […] znaczenie religii w kulturze politycznej bynajmniej nie zanikało. Coraz mocniej w związku z tym stawiano pytanie o możliwość współistnienia demokracji ze światopoglądami innymi niż doktryna liberalna. Stąd postawiono sobie za cel nie tyle opisanie i zbadanie kultury politycznej, ile jej przekształcenie i wypracowanie nowych wzorców postaw obywatelskich w taki sposób, aby stało się możliwe poszerzenie demokracji liberalnej. Z tej perspektywy w pojęciu »kultury politycznej« został uwypuklony element normatywny; skoncentrowano

[29] G. Piwnicki, *Polska kultura polityczna i jej wpływ na losy państwa w 1. Rzeczpospolitej*, [w:] *Kultura polityczna w poszukiwaniu nowego paradygmatu*, s. 177.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

się bowiem […] na rozważaniach na temat tego, jakiego modelu kultury politycznej potrzebuje demokracja oraz w jaki sposób można radzić sobie z doktrynami, które wydają się być w opozycji do liberalnej demokracji"[30]. Dzisiaj – to jeszcze jeden aspekt omawianego zagadnienia – z jednej strony mówi się o kulturze politycznej Unii Europejskiej, z drugiej – o rosyjskiej kulturze politycznej. „Rosja – jak się podkreśla – wydaje się […] dobrym przykładem hybrydy, w której mieszają się elementy różnego typu demokracji nieliberalnych, typów pośrednich pomiędzy autorytaryzmem a demokracją, co stanowi argument za siłą i ciągłością tradycji autorytarnej, wzmacnianą cechami osobowościowymi jej przywódców oraz elit »trzymających władzę«, przyzwyczajonych do zakulisowych działań oraz traktowania mechanizmów demokratycznych jako przygrywki legitymizującej władzę. […] Odwrócenie się od Zachodu i jego wartości wzmocniło jednocześnie przewagę autorytarnego prądu w rosyjskiej kulturze politycznej"[31].

Refleksja na kulturą polityczną rozumianą we współczesnym tego słowa znaczeniu nie da się sprowadzić do politologii ujętej w wąskim tego słowa znaczeniu. Są to badania o wysokim stopniu interdyscyplinarności. Nie da się ich ograniczyć do analizy mechanizmów funkcjonowania władzy; rozumianej *sensu stricto*. Punktem odniesienia jest tu demokracja liberalna. Jednocześnie trzeba mieć na uwadze fakt, iż nie jest to jedyna możliwa perspektywa. Dziś istnieje konieczność uwzględnienia szeregu nowych elementów, takich jak etyczny wymiar demokracji i gospodarki rynkowej; a także tradycja historyczna takiej czy innej zbiorowości, czy też płaszczyzna przekonań religijnych.

C. Czasy postnowożytne

Czas współczesny to epoka *post-*. Jej „prorokiem" był Fryderyk Nietzsche. Autor *Wiedzy radosnej* (1882) obwieszcza: *Bóg umarł!* Jego miejsce zajmuje człowiek. Jednak w drugiej połowie XX wieku w kulturze europejskiej pojawia się świadomość tego, iż świat jednostki uległ dezintegracji. *Ja*, jednostka, to świat jej języka. A język to… język. I nie ma języka „dobrego" czy „złego"; „prawdziwego" czy „fałszywego". Tu wszystko, jak to ujmuje czołowy *postmodernista* R. Rorty, to „wytwór czasu i przypad-

[30] A. Nogal, *Filozoficzne ujęcie kultury politycznej*, [w:] *Civitas. Studia z filozofii polityki*, s. 104–105.

[31] T. Dmochowski, *Tradycja autorytarna w rosyjskiej kulturze politycznej w ostatnich latach istnienia ZSRR i w Federacji Rosyjskiej*, [w:] *Kultura polityczna w poszukiwaniu nowego paradygmatu*, s. 62–63.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

ku”[32]. Język to świat „metafory” i, zmiennej, ludzkiej „spontaniczności”. Każda jaźń ma charakter „przygodny”[33]. Dziś, pisze inny postmodernista Jean-François Lyotard, „każdy zostaje odesłany do siebie”[34]. To „coś” określa on mianem „Sobości”. A właściwie trzeba tu, w istocie, mówić o „»rozbiciu« Sobości”[35]. Dziś doszliśmy do punktu, twierdzą postmoderniści Gilles Deleuze i Félix Guattari w artykule o wymownym tytule *Kłącze*, „w którym mówienie bądź niemówienie »ja« nie ma już żadnego znaczenia. Nie jesteśmy już sobą”[36]. Trzeba, twierdzą, „zrzucić i wykorzenić czasownik »być«. Dokąd idziecie? skąd przybywacie? gdzie chcecie dotrzeć? są pytaniami całkowicie bezużytecznymi”[37]. Jednostka to świat tytułowego „kłącza”. Tu, jak się zauważa w literaturze przedmiotu, „kartezjańska reduta zostaje zdobyta!”[38]. Trwałe i pewne jest tylko jedno: konsumpcja. A to oznacza, iż rozległe tereny życia społecznego, politycznego poddane zostały mechanizmom jej pobudzania i zaspokajania. Jest to świat demokracji masowej, gdzie rządzą niepodzielnie techniki marketingowe; perswazyjne i propagandowe. Upadają wszelkie autorytety[39]. Tu „od konsumenta nie oczekuje się postaw obywatelskich”[40]. „Neoliberalny program”, jak zauważono, „przyczynia się do coraz silniejszego wyzbywania się przez obywateli ich kompetencji do troski o dobro ogółu, wspólnoty, prowadząc aż do pełnej ich alienacji ze sfery życia publicznego”[41]. Dziś można więc mówić o „zaniku kompetentnego obywatela”[42].

---

[32] R. Rorty, *Przygodność, ironia, solidarność*, Warszawa 1996, s. 43.
[33] Ibidem, s. 45 i nast.
[34] J. F. Lyotard, *Kondycja ponowoczesna. Raport o stanie wiedzy*, Warszawa 1997, s. 58.
[35] Ibidem, s. 58, przypis 54 (s. 59).
[36] G. Deleuze, F. Guattari, *Kłącze*, „Colloquia Communia” 1988, nr 1–3, s. 221.
[37] Ibidem, s. 237.
[38] E. Gellner, *Postmodernizm, rozum i religia*, Warszawa 1997, s. 38.
[39] P. Antkowiak, T. Ludwicki, Ł. Szeffs, A. Siuda, *Marketing polityczny a degradacja kultury politycznej w systemie liberalno-demokratycznym*, [w:] *Kultura polityczna w poszukiwaniu nowego paradygmatu*, s. 253.
[40] K. Przybyszewski, *Kultura obywatelska w społeczeństwie konsumpcyjnym*, s. 120.
[41] Ibidem, s. 112.
[42] Ibidem, s. 116.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Kultura polityczna interpretowana jako obyczajowość polityczna i całokształt zachowań

Kultura polityczna zawiera w sobie także istotny element psychologiczny. Jak zauważono, „w potocznym rozumieniu termin »kultura polityczna« oznacza dobre maniery w procesie dochodzenia do decyzji politycznych”[43]. Chodzi tu o „zasady postępowania w życiu publicznym”[44]. A zatem, „jeśli mówi się »o niedostatkach kultury politycznej Polaków«, to orzeka się zarówno o ograniczonej znajomości przez obywateli zasad funkcjonowania w życiu politycznym, jak i »dobrych obyczajów«. Wystarczy rozpatrzeć dyskwalifikującą formułę o »braku kultury politycznej«, co przywołuje na myśl orzeczenie o »braku kultury osobistej« danego osobnika”[45]. Podkreślali to

W świecie postnowożytnym – z racji dominacji rynku, konsumpcji i dezintegracji jednostki – pojęcie kultury politycznej jest niejasne.

także w swoim dziele Gabriel A. Almond i Sidney Verba, dla których „»kultura obywatelska« (*civic culture*) [jest] charakteryzowana jako mieszanina kultur politycznych i zbliżona, na co sami autorzy zwrócili uwagę, do pojęcia »kultury osobistej«”[46]. To w niej, w każdym uczestniku życia politycznego, wyraża się taki czy inny poziom wrażliwości społecznej, moralności. Jest bowiem tak, jak zauważa się w literaturze przedmiotu, iż „kultura polityczna w danym kraju jest wyznacznikiem standardów i norm etycznych, które politycy powinni przestrzegać, w przeciwnym razie mogą zostać odsunięci od polityki. […] Rola, jaką jej się przypisuje, obrazuje w rzeczywistości szacunek do nas samych”[47]. Nadto kultura polityczna „zawiera w sobie również (a może przede wszystkim) wszelkie zachowania warunkujące wybory podejmowane przez obywateli, w tym również techniki wywierania wpływu na społeczeństwo przez sprawujących lub żądnych władzy”[48]. Fakty mówią same za siebie. Nie jest bowiem przypadkiem, jak pisze jeden z autorów, iż „nierzadko przywołuje się określenie kultura polityczna, mówiąc […] o jej braku u adwersarzy, przy czym owe persony mienią się politykami, które to określenie po 1989 roku zrobiło w życiu publicznym niebywałą karierę. Podobnie jak bez żenady weszło do użytku inne, a mianowicie *polityka*

[43] Ibidem, s. 113.

[44] J. Grad, *Pojęcia kultury a koncepcje kultury politycznej*, s. 88.

[45] Ibidem.

[46] B. Markiewicz, *Kultura polityczna: czy tego można się nauczyć*, [w:] *Civitas. Studia z filozofii polityki*, s. 57.

[47] M. Pazdej, *Kultura polityczna IV RP*, [w:] *Kultura polityczna w poszukiwaniu nowego paradygmatu*, s. 348.

[48] P. Antkowiak, T. Ludwicki, L. Szeffs, A. Siuda, *Marketing polityczny*, s. 248.

Egzemplarz dla: Biblioteka Główna Uniwersytetu Gdańskiego

historyczna, która przecież oznacza nie co innego, jak tylko manipulowanie faktografią z przeszłości dla aktualnych celów współczesności"[49]. Jest to, między innymi, efektem, jak twierdzi się, „braku edukacji filozoficznej w szkołach, a także zmniejszenie się jej znaczenia na uniwersytetach"[50].

Kwestia kultury politycznej to także pytanie o etos, maniery polityka, i obywatela.

Podsumowując całość rozważań, można sformułować następujące wnioski:

1. **Kulturę polityczną** można rozumieć – po pierwsze – w szerokim, filozoficznym sensie (czasy *przed*-nowożytne – ujęcie Arystotelesa oraz dorobek nowożytności – gdzie kluczową rolę odgrywa idea autonomii i suwerenności jednostki); po drugie, w znaczeniu współczesnym, które budując na dokonaniach myśli nowożytnej, ma wymiar ściśle politologiczny. Tu kluczową rolę odgrywają ujęcia G.A. Almonda i S. Verby.
2. Zasadniczym punktem odniesienia jest tu liberalna demokracja, pojmowanie przez nią **władzy**. Nie oznacza to jednak możliwości modyfikacji czy też odmiennego pojmowania **kultury politycznej** (Europa Środkowa; J. Rawls).
3. W świecie postnowożytnym, wobec faktu dezintegracji jednostki, pojęcie **kultury politycznej** jest trudne do zdefiniowania.

Polecana literatura uzupełniająca

Civitas. Studia z filozofii polityki, nr 18. *Kultura polityczna*, Warszawa 2016.

Grześkowiak-Krwawicz A., *Regina libertas. Wolność w polskiej myśli politycznej XVIII wieku*, Gdańsk 2006.

Janowski K. B., *Kultura polityczna*, [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, red. B. Szmulik, M. Żyromski, Lublin 2010, s. 340.

Kamińska-Szmaj I., *Co to jest kultura polityczna*?, www.ifp.uni.wroc.pl.

Kaute W., *W poszukiwaniu „dobrego życia". U filozoficznych podstaw głównych orientacji politycznego myślenia*, 1. wyd. Katowice 2011, 2. wyd. Katowice 2012.

---

[49] M. Kosman, *Dwie pierwsze dekady – początki badań nad kulturą polityczną na UAM*, [w:] *Kultura polityczna w poszukiwaniu nowego paradygmatu*, s. 118.

[50] J. Miklaszewska, *Wolność słowa a zjawisko propagandy*, [w:] *Civitas. Studia z filozofii polityki*, s. 187.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Kultura polityczna w poszukiwaniu nowego paradygmatu, t. 1, *Księga Jubileuszowa dedykowana profesorowi Tadeuszowi Wallasowi*. red. A. Stelmach, M. Lorenc, M. Łukaszewski, Poznań 2018.
Leksykon politologii, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 2004; hasło: *„kultura polityczna"*.
Manent P., *Intelektualna historia liberalizmu*, Kraków 1994.
Rorty R., *Przygodność, ironia, solidarność*, Warszawa 1996.

Pytania dodatkowe do tematu

1. Co to jest kultura polityczna?
2. Jak wygląda typologia kultur politycznych w ujęciu G.A. Almonda i S. Verby?
3. Gdzie dzisiaj tkwią główne problemy z definicją pojęcia kultury politycznej?

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

KRZYSZTOF SIELSKI
Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach
ORCID: 0000-0001-6637-7642

Czy rządzącym wolno wszystko? Państwo prawa

Państwo prawa – zasada podziału i równoważenia się władz – niezależność sądów i niezawisłość sędziów – zasada legalizmu

Wszyscy chcielibyśmy żyć w **państwie prawa**. Jest to wszak swoiste słowo klucz, będące synonimem tego wszystkiego, co kojarzymy z zachodnią kulturą prawną, a nawet szerzej – z zachodnią cywilizacją, której fundamentami są demokracja, wolność i poszanowanie praw człowieka. Intuicyjnie rozumiemy to pojęcie. Gdy je słyszymy, mamy zwykle na myśli sprawnie funkcjonujące sądy, w których orzekają niezawiśli sędziowie, cieszący się znacznym zaufaniem społecznym, dalekowzrocznych i bezinteresownych parlamentarzystów, tworzących skuteczne, sprawiedliwe prawo w duchu odpowiedzialności za dobro wspólne czy administrację publiczną przyjazną obywatelom, która nie działa według wytycznych polityków, lecz wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. W państwie prawa bowiem wszyscy jesteśmy równi wobec prawa. Niekiedy twierdzi się obrazowo, że państwo prawa jest to takie państwo, w którym rządzi prawo, a nie ludzie. W Polsce pojęcie państwa prawa ma ponadto inny jeszcze, równie istotny wymiar – symboliczny. Stanowi bowiem swoistą cezurę czasową. Oddziela wszystko to, co dawne (Polska Rzeczpospolita Ludowa nie była państwem prawa), od tego co nowe. Przeszłość od przyszłości.

Klauzula demokratycznego państwa prawa jest zawarta w art. 2 polskiej Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem:

> *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.*

Przepis ten odgrywa podwójną rolę. Nie tylko wyraża jedną z najważniejszych zasad prawnych, lecz jest także fundamentem aksjologii politycznej państwa polskiego. Co znamienne, przepis o takiej treści został wprowadzony do polskiego porządku prawnego wcześniej, jeszcze przed

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

uchwaleniem obowiązującej konstytucji, na samym początku transformacji ustrojowej, tzw. nowelą grudniową, czyli nowelizacją Konstytucji PRL z 29 grudnia 1989 roku[1]. Pospieszne dodanie tego przepisu, nie poprzedzone szerszymi dyskusjami teoretycznymi (gdyż moment historyczny wprowadzenia tej zmiany był szczególny), miało na celu przede wszystkim wyraźne zamanifestowanie swoistej „zmiany paradygmatu" i stworzenie „aksjologicznych ram" dla planowanej dopiero wówczas reformy ustrojowej[2]. Z założenia miała być ona bowiem oparta na odmiennej od dotychczasowej aksjologii – zachodnich wartościach demokratycznego państwa prawa. Był to zatem symbol zerwania z tym co dawne (ustrojem socjalistycznym) i zwrotu ku temu co nowe. Ów „aksjologiczny zwrot" ku wartościom demokratycznego państwa prawa był zresztą elementem szerszego zjawiska, gdyż stanowił powszechną praktykę państw tzw. bloku wschodniego, przechodzących transformację ustrojową[3]. Oparcie reformy na tych wzorcach było też, jeśli nie wyraźnym, to przynajmniej dorozumianym zaleceniem instytucji takich, jak Rada Europy czy OBWE[4]. Niewątpliwie więc dodanie tego przepisu do polskiej Konstytucji, niejako wyprzedzało rzeczywistość (przesądzając jednocześnie o kierunku zmian), gdyż w momencie jego wprowadzania Polska nie była państwem prawa i miała się nim dopiero stać.

Od początku lat 90. XX wieku zaczęto więc konsekwentnie realizować ten zamysł, urzeczywistniając ideę państwa prawa poprzez wprowadzanie

---

1 Art. 1 Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 roku w brzemieniu nadanym ustawą z dnia 29 grudnia 1989 roku o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1989 nr 75, poz. 444), który został utrzymany w mocy przepisami tzw. Małej Konstytucji z 1992 roku.

2 „(…) wprowadzenie klauzuli demokratycznego państwa prawnego do konstytucji stanowiło element zasadniczych przemian społecznych. Choć w 1989 r. odbyło się ono w pośpiechu, poniekąd przypadkowo, i nie wynikało bezpośrednio ze społecznego »popytu« na zasadę państwa prawnego, a jedynie z ogólnego przekonania działaczy politycznych, że tak właśnie należy postąpić, to ruch ten miał pewien sens symboliczny. Niezależnie nawet od tego, czy sami politycy zdawali sobie z tego sprawę, wprowadzenie tej klauzuli było wówczas czynnikiem mobilizacji społecznej, elementem symbolicznego znoszenia dawnego porządku ustrojowego i ustanawiania nowego." T. Chauvin, J. Winczorek, P. Winczorek, *Wprowadzenie klauzuli państwa prawnego do porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006, s. 27.

3 „(…) idea [państwa prawa – K.S.] (…) stała się wyrazem symbolicznego zerwania państw Europy Środkowej i Wschodniej z ustrojem socjalistycznym." E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 14–15.

4 E. Morawska, *Klauzula*, s. 15.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

do polskiego porządku prawnego kolejnych rozwiązań legislacyjnych, dla których wzorce czerpano z demokratycznych państw Europy Zachodniej (choć pewne z nich, jak sądownictwo konstytucyjne czy instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich, funkcjonowały już w PRL). Kluczowym elementem reformy było uchwalenie przez Zgromadzenie Narodowe 2 kwietnia 1997 roku nowej Konstytucji RP, również opartej na najlepszych, zachodnich wzorcach, w której klauzula państwa prawa zajęła eksponowane miejsce. W 1999 roku Polska przystąpiła do Sojuszu Północnoatlantyckiego (NATO), a w 2004 stała się członkiem Unii Europejskiej (UE), potwierdzając swoją przynależność do kulturowego kręgu państw Europy Zachodniej, zogniskowanych wokół wspólnych wartości – wśród których idea państwa prawa zajmuje centralną pozycję.

Wbrew pozorom, nie jest jednak jasne, co dokładnie kryje się pod tym pojęciem, zwłaszcza gdy mowa o jego prawniczym, a nie potocznym rozumieniu. Należy zatem nieco dokładniej przyjrzeć się tej enigmatycznej konstrukcji, która zajmuje centralne miejsce zarówno w obszarze polskiej aksjologii konstytucyjnej, jak i tożsamości europejskiej?

Jak słusznie zauważa Stanisława Wronkowska, pojęcie państwa prawa jest „bardzo wieloznaczne”[5]. Posługują się nim wszak nie tylko prawnicy (przy czym nawet wśród prawników brak jest zgodności co do znaczenia tego terminu), ale również m.in. filozofowie, socjologowie czy politolodzy. Przebiło się też do publicystyki i języka potocznego. W tym ostatnim, potocznym znaczeniu jest to swoiste „słowo klucz”, służące na ogół do odróżniania państw, w których fundamentalną rolę odgrywają zasady demokracji i wolności, w których respektowane są: podział władzy, niezależność sądów i niezawisłość sędziów, w których gwarantowane są prawa jednostki, a instytucje państwowe działają wyłącznie na podstawie i w granicach prawa, od reżimów totalitarnych. Te pierwsze realizują ideały państwa prawa (w każdym razie realizują je w akceptowalnym zakresie), drugie zaś – nie (a przynajmniej nie realizują ich w wystarczającym stopniu). Przenosząc te rozważania na grunt polskich uwarunkowań historycznych, zwykle wskazuje się też na klarowną granicę czasową. Państwo polskie przed 1989 rokiem nie było państwem prawa, a po tej dacie się nim stało (a w każdym razie staje). Niekiedy podkreśla się, że w potocznym rozumieniu państwo prawa jest to po prostu „symbol lub mit »dobrego, sprawiedliwego, uczciwego państwa (władzy)«”[6].

---

[5] *Polskie dyskusje o państwie prawa*, red. S. Wronkowska, Warszawa 1995, s. 5.

[6] T. Chauvin, J. Winczorek, P. Winczorek *Wprowadzenie*, [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, s. 9.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

W Polsce od niemal trzydziestu lat pojęcie to należy jednak również do języka prawnego (języka aktów prawnych). Należy zatem rozważyć prawnicze znaczenie tego terminu, zwłaszcza że nie jest ono tak oczywiste, jak mogłoby się z pozoru wydawać.

Termin „państwo prawa" jest dosłownym tłumaczeniem niemieckiego ***Rechtsstaat,*** który ma długą i bogatą tradycję w niemieckiej kulturze prawnej[7]. Początki nowożytnej koncepcji *Rechtsstaat* sięgają przełomu XVIII i XIX wieku. Pierwotnie posługiwali się nim przedstawiciele niemieckiej doktryny prawniczej, funkcjonował również w dyskursie politycznym, natomiast już w 1949 roku wszedł w Niemczech do języka prawnego, gdyż wprowadzono go do Ustawy Zasadniczej RFN[8]. Jak wspomniano, w polskim języku prawnym pojawił się czterdzieści lat później, w newralgicznym momencie przełomu politycznego. Był to czas wielu szybkich zmian i wprowadzenia tej zasady do Konstytucji nie poprzedziła szersza dyskusja teoretyczna[9]. Twórcy przepisu w znacznej mierze czerpali ze wzorców niemieckich, obszernie nawiązując do dorobku tamtejszej doktryny i judykatury[10]. Owo „niemieckie rozumienie" tej zasady stanowiło swoiste „przedrozumienie" dla polskiej doktryny prawa konstytucyjnego i sędziów Trybunału Konstytucyjnego (TK), zwłaszcza w początkowym okresie obowiązywania tego przepisu, dopóki nie wypracowano (przede wszystkim w orzecznictwie TK) autonomicznych standardów jego wykładni[11].

---

[7] Zob.: M. Zmierczak, *Kształtowanie się koncepcji państwa prawnego (na przykładzie niemieckiej myśli polityczno-prawnej)*, [w:] *Polskie dyskusje*, s. 11–27.

[8] „Termin Rechtsstaat nabrał nowego sensu od momentu uchwalenia konstytucji bońskiej z 1949 roku, mianowicie stał się odtąd nie tylko pojęciem nauki prawa, nie tylko terminem używanym w dyskusjach politycznych, ale przede wszystkim pojęciem prawnym, wprowadzonym przez ustawodawcę i objaśnionym w rozbudowanym orzecznictwie konstytucyjnym". M. Zmierczak *Kształtowanie się*, [w:] *Polskie dyskusje*, s.19–20.

[9] „(…) w momencie wprowadzenia klauzuli państwa prawnego do polskiej konstytucji nie było żadnej koncepcji wyjaśniającej dogłębnie jej treść i znaczenie prawne". M. Zubik, W. Sokolewicz, Art. 2, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz,* t. 1, red. L. Garlicki, M. Zubik, wyd. 2, Warszawa 2016, www.lex.pl, [19.03.2019].

[10] „Wobec braku własnych znaczniejszych dokonań i ustaleń, dla wyjaśnienia koncepcji państwa prawnego zwrócono się przede wszystkim do niemieckiej doktryny prawa"; ibidem.

[11] „Ujęciem w UZ RFN inspirował się polski ustawodawca konstytucyjny, a za jego wzorem – polscy sędziowie konstytucyjni. To właśnie ujęcie stanowi niewątpliwie składnik swoistego „przedrozumienia" omawianej formuły w procesie wykładni

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Jak wspomniano, dosłownym tłumaczeniem niemieckiego *Rechtsstaat* jest „państwo prawa". Polski ustrojodawca w 1989 roku posłużył się jednak terminem „państwo prawne", a następnie powtórzył go w Konstytucji z 1997 roku. Niekiedy zwraca się uwagę na niepoprawność użytego sformułowania. Jak twierdzi chociażby Jan Woleński, nie tylko „zwrot »państwo prawa« (…) jest poprawnym tłumaczeniem rzeczownika Rechtsstaat"[12], ale przemawiają za nim również względy natury semantycznej. Staje się to oczywiste, gdy podda się analizie antonimy obydwu wspomnianych pojęć[13]. Gdy bowiem mowa o państwie prawa, to jest nim państwo bezprawia. Znaczenie tego ostatniego zwrotu nie tylko nie budzi wątpliwości (intuicyjnie rozumiemy, co charakteryzuje państwo bezprawia), lecz (co znaczenie ważniejsze) zamysł twórców koncepcji *Rechtsstaat* był właśnie taki, aby państwo prawa stanowiło zaprzeczenie wszystkiego tego, co określamy mianem państwa bezprawia. Zaprzeczeniem państwa prawnego jest z kolei państwo bezprawne, które to pojęcie, jak słusznie zauważa Woleński[14], nie daje się tak prosto wyjaśnić (bezprawne, czyli jakie? Naruszające normy prawa międzynarodowego publicznego?). Abstrahując od zasadności powyższych argumentów, w doktrynie powszechnie utożsamia się obydwa te pojęcia, stosując je zamiennie.

Ustrojodawca nie sformułował definicji legalnej pojęcia państwo prawne. Konieczność zdefiniowania tego pojęcia przerzucono zatem na barki nauki prawa (doktryny) i sądów (czyli judykatury, w tym zwłaszcza TK). Mimo licznych prób, do dziś jednak „nie powstała (…) w doktrynie prawa państw demokratycznych jedna, powszechnie aprobowana definicja demokratycznego państwa prawnego"[15]. Co więcej, należy zgodzić się z poglądem, że „klauzuli państwa prawnego nie da się sprowadzić do mniej lub bardziej lapidarnej definicji"[16].

---

art. 2 Konstytucji RP. (…) Owo „przedrozumienie" obejmuje wyrażoną w UZ RFN i rozwiniętą w orzecznictwie Federalnego Sądu Konstytucyjnego wzbogaconą wersję koncepcji państwa prawnego, zarówno poprzez znaczne pogłębienie wątków formalnych, jak przez uzupełnienie ważnymi wymogami materialnymi. Przeciwstawia ona państwo prawne doktrynom totalitarnym i sytuuje w szerokim kontekście wolnościowego i demokratycznego porządku ustrojowego państwa"; ibidem.

[12] J. Woleński *O państwie prawa: uwagi filozofa,* „Czasopismo Prawno-Historyczne" 2012, t. 64, z. 2, s. 9.

[13] Zob.: ibidem, s. 10.

[14] Ibidem.

[15] B. Banaszak, Art. 2, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012.

[16] P. Tuleja, Art. 2, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1. *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, legalis.pl [19.03.2019]. Podobnie M. Zubik i W. Sokole-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Zwykle więc zamiast definiować, charakteryzuje się to pojęcie. Niekiedy w sposób dość enigmatyczny. Tak na przykład twierdzi się, że państwo prawa jest „czarodziejską skrzynką, z której wynalazcze głowy wyczarowały już wszystkie możliwe zasady prawne i opinie”[17], albo, że jest „to przede wszystkim wspólny sposób myślenia wolnych ludzi, to szczególnego rodzaju powszechna filozofia społeczna, a dopiero potem sprawa prawa pozytywnego i instytucji chroniących jego przestrzeganie”[18]. Należy jednak pamiętać, że od niemal 30 lat termin „państwo prawa” jest w Polsce pojęciem języka prawnego. Nie sposób więc – dokonując jego prawniczej interpretacji – ograniczać się do nader lapidarnych sformułowań typu „worek bez dna”, „czarodziejska skrzynka”, czy „filozofia myślenia wszystkich wolnych ludzi”.

Cóż zatem składa się na treść pojęcia „państwo prawa”? Okazuje się, że odpowiedź na to pytanie nie jest łatwa, gdyż w nauce prawa nie ma pełnej zgodności nawet co do katalogu jego cech konstytutywnych (nie mówiąc o kwestiach bardziej szczegółowych)[19]. Niewątpliwie jednak – abstrahując od wskazanych trudności – w doktrynie panuje względna zgodność przekonań co do pewnych podstawowych własności państwa prawa, czyli innymi słowy, można wyróżnić pewne niekontrowersyjne minimum treściowe tej koncepcji.

Pogłębioną analizę tego zagadnienia przedstawia S. Wronkowska[20] i dalsze rozważania są oparte na zaprezentowanej przez nią systematyce. Autorka dochodzi bowiem do wniosku, że wszystkie wymieniane w literaturze właściwości państwa prawa można podzielić na: a) te, które odnoszą się do

---

wicz twiedzą, iż: „Pomimo wielkiego znaczenia zasady demokratycznego państwa prawnego dla prawidłowego odczytania zapisanej w konstytucji charakterystyki państwa i społeczeństwa, nie tylko nie ma uniwersalnej definicji tego modelu państwa i nie stworzył jej w swoim dotychczasowym orzecznictwie TK (…) ale, zdaniem niektórych autorów, próby jej sformułowania są z góry „skazane na niepowodzenie” (…). Z opinią tą wypada się zgodzić.” M. Zubik, W. Sokolewicz, Art. 2, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz,* t. 1.

17 Ph. Kunig, *Das Rechtsstaatprinzip*, Tübingen 1986, [za:] M. Zmierczak *Kształtowanie się*, [w:] *Polskie dyskusje*, s. 20.

18 *Polskie dyskusje*, s. 5.

19 „We współczesnych koncepcjach państwa prawnego przypisuje się mu różne cechy. Katalog tych cech bywa imponujący. Wysoce sporne jest już jednak to, czy państwo prawne miałoby się charakteryzować wszystkimi wyróżnianymi cechami łącznie, czy też jedynie niektórymi z nich (jakimi?), a także czy państwo prawne może mieć wskazywane cechy jedynie w jakimś określonym stopniu. S. Wronkowska *Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej*, [w:] *Polskie dyskusje*, s. 64.

20 Ibidem, s. 63–77.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

poszczególnych instytucji, b) te, które dotyczą zasad ich działania oraz c) te, których przedmiotem są normy prawne[21].

Przede wszystkim nie budzi wątpliwości, że niepodważalnym trzonem idei państwa prawa jest **zasada podziału i równoważenia się władz**[22]. Cel tej zasady jest oczywisty. Jest nim ochrona jednostek przed omnipotencją władcy. W państwie prawa zatem władza nie jest skupiona w ręku jednego podmiotu; przeciwnie – jest z założenia, permanentnie rozproszona.

Monteskiusz, jeden z twórców zasady podziału władzy, charakteryzuje ją w swoim *opus magnum* w następujących słowach:

> *W każdem państwie istnieją trzy rodzaje władzy: władza prawodawcza, władza wykonawcza rzeczy należących do prawa narodów i władza wykonawcza rzeczy należących do prawa cywilnego. (…) Kiedy, w jednej i tej samej osobie lub w jednym i tym samym ciele, władza prawodawcza zespolona jest z wykonawczą, nie ma wolności; ponieważ można się lękać, aby ten sam monarcha albo ten sam senat nie stanowił tyrańskich praw, które będzie tyrańsko wykonywał. Nie ma również wolności, jeśli władza sędziowska nie jest oddzielona od prawodawczej i wykonawczej. Gdyby była połączona z władzą prawodawczą, władza nad życiem i wolnością obywateli byłaby dowolna; sędzia bowiem byłby prawodawcą. Gdyby była połączona z władzą wykonawczą, sędzia mógłby mieć siłę ciemiężyciela.*
> *Wszystko byłoby stracone, gdyby jeden i ten sam człowiek lub jedno i to samo ciało magnatów, albo szlachty, albo ludu, sprawowało owe trzy władze: tworzenie praw, wykonywanie publicznych postanowień oraz sądzenie zbrodni lub sporów między obywatelami*[23].

W państwie prawa funkcjonują zatem trzy odrębne władze – **ustawodawcza** (tzw. legislatywa), która odpowiada za tworzenie prawa (w Polsce sprawują ją Sejm, będący niższą izbą parlamentu, i Senat, będący izbą wyższą), **wykonawcza** (tzw. egzekutywa), która wykonuje prawo tworzone przez parlament (w Polsce sprawują ją Prezydent RP i Rada Ministrów, czyli rząd) oraz **sądownicza**, której organy czuwają nad przestrzeganiem prawa przez wszystkie podmioty w państwie, zarówno obywateli, jak i instytucje publiczne (w Polsce sprawują ją sądy – sądy powszechne, Sąd Najwyższy, sądy administracyjne i sądy wojskowe oraz trybunały – Trybunał Konstytucyjny i Trybunał Stanu).

---

[21] Ibidem, s. 65

[22] Ibidem, s. 67.

[23] K. Monteskiusz, *O duchu praw*, t. 1, Warszawa 1927, s. 220–222.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Zasada podziału władzy (oznaczająca „że ustrojodawca wyznacza każdej z władz (…) zakres jej nieprzekraczalnych kompetencji”[24]) jest w Polsce zasadą konstytucyjną (art. 10). Ustrojodawca powiązał ją z zasadą wzajemnego równoważenia się władz. W państwie prawa nie tylko bowiem władza jest podzielona, ale ponadto tworzy się w nim relatywnie skomplikowany system wzajemnych powiązań i zależności między poszczególnymi władzami, czy wręcz ich permanentnego „klinczowania się” celem wykluczenie scenariusza, w ramach którego jedna z władz mogłaby trwale zdominować pozostałe. Władze równoważą się więc po to, aby się wzajemnie ograniczać, a przynajmniej nieustannie „patrzeć sobie na ręce”. Tak przykładowo w szeroko rozumianym procesie tworzenia prawa w Polsce udział biorą nie tylko organy władzy ustawodawczej (Sejm i Senat), ale również Prezydent RP (któremu m.in. przysługuje inicjatywa ustawodawcza, który ma prawo podpisać ustawę lub ją zawetować tzn. przekazać Sejmowi do ponownego rozpatrzenia albo wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją) czy Trybunał Konstytucyjny (który m.in. orzeka w sprawach zgodności ustaw z Konstytucją). Z kolei np. sędziów Trybunału Konstytucyjnego (czyli organu władzy sądowniczej) wybiera Sejm (organ władzy ustawodawczej), natomiast Prezesa i Wiceprezesa Trybunału powołuje Prezydent RP (organ władzy wykonawczej).

Powszechnie przyjmuje się również, że za tworzenie prawa w państwie prawa odpowiedzialny jest parlament wyłoniony w drodze demokratycznych wyborów[25]. W Polsce jest to zasada konstytucyjna. Parlamentarzyści, czyli posłowie i senatorowie, są wybierani w wyborach powszechnych, a czynne prawo wyborcze w wyborach do Sejmu i Senatu (czyli prawo wybierania posłów i senatorów) przysługuje każdemu obywatelowi Rzeczpospolitej, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat[26].

Niepodobna traktować o państwie prawa, abstrahując od kluczowej roli, jaką ogrywa w nim władza sądownicza, a którą „jest zapewnienie przestrzegania prawa przez wszystkie podmioty działające w państwie”[27]. Nieodzownym elementem państwa prawa jest zatem wyodrębnienie w strukturze aparatu państwa organów niezależnej (od innych władz) władzy sądowni-

---

[24] S. Wronkowska *Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej*, [w:] *Polskie dyskusje*, s. 69.

[25] Zob.: ibidem, s. 65.

[26] Przy czym zgodnie z art. 62 ust. 2 Konstytucji RP prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych.

[27] S. Wronkowska *Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej*, [w:] *Polskie dyskusje*, s. 65

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

czej, których zadaniem jest kontrola legalności działań zarówno jednostek, jak i np. podmiotów gospodarczych, uczelni wyższych, kościołów i związków wyznaniowych, sądów, prokuratury, Sejmu czy Prezydenta. W państwie prawa bowiem wszyscy są równi wobec prawa i nie ma podmiotu, którego działania z założenia nie podlegałyby kontroli sądowej z punktu widzenia ich zgodności z prawem.

W świetle przepisów polskiej Konstytucji władza sądownicza jest **odrębna i niezależna od pozostałych władz** (zasada niezależności sądów, art. 173), sami sędziowie zaś są w sprawowaniu swojego urzędu niezawiśli i podlegają tylko Konstytucji i ustawom (zasada niezawisłości sędziów, art. 178 ust. 1). Obydwie te zasady są fundamentalnymi własnościami państwa prawa. Mając na względzie doniosłość tych zasad, twórcy Konstytucji RP strukturalnie zagwarantowali ustrojową niezależność władzy sądowniczej od innych władz, a także przewidzieli liczne gwarancje sędziowskiej niezawisłości: np. zasadę nieusuwalności sędziów (art. 180 ust. 1), zakaz przynależności sędziów do partii politycznych (art. 178 ust. 3), obowiązek stworzenia sędziom warunków pracy i przyznania im wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków (art. 178 ust. 2), immunitet sędziowski (art. 181) itp. Podobnie jak w przypadku podziału i równoważenia się władz, również zasada niezależności sądów i niezawisłości sędziów ma w państwie prawa wymiar przede wszystkim gwarancyjny, tzn. służy zagwarantowaniu poszanowania praw jednostek. Wszak tylko niezależne sądy, w których orzekają niezawiśli sędziowie, są w stanie zapewnić jednostkom poszanowanie ich konstytucyjnego prawa do sądu. Swoistym refleksem tych zasad po stronie praw jednostki jest bowiem

> *prawo każdego do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (prawo do sądu; art. 45 Konstytucji RP).*

Konstytucyjnym organem, który stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, a tym samym gwarantem poszanowania standardów państwa prawa, jest w Polsce Krajowa Rada Sądownictwa (art. 186), w skład której wchodzą zarówno przedstawiciele władzy sądowniczej (sędziowie), jak i dwóch pozostałych władz (władzy wykonawczej w osobie Ministra Sprawiedliwości oraz ustawodawczej – grupa posłów i senatorów).

Jak wspomniano, w Polsce organami władzy sądowniczej są sądy i trybunały. Sądy sprawują wymiar sprawiedliwości, przy czym szczególną rolę w tym zakresie odgrywają sądy powszechne (rejonowe, okręgowe i apelacyjne), gdyż to one rozpatrują zdecydowaną większość spraw w Polsce

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

(około 15 milionów spraw rocznie, co stanowi mniej więcej 95% wszystkich spraw wpływających do sądów). Ustrojodawca przewidział domniemanie ich właściwości, co oznacza, że sprawują one wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach z wyjątkiem tych, dla których ustawa przewiduje właściwość innych sądów (art. 177). Taką ustawą jest np. ustawa prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zgodnie z którą (art. 2) to nie sądy powszechne, lecz sądy administracyjne (wojewódzkie sądy administracyjne i Naczelny Sąd Administracyjny) są powołane do rozpatrywania pewnej kategorii spraw – tzw. spraw sądowoadministracyjnych, czyli spraw w zakresie kontroli działalność administracji publicznej pod względem jej zgodności z prawem (czyli legalności). Jak widać, w tym zakresie to sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości, rozpatrując choćby skargi na wydawane przez organy administracji publicznej decyzje administracyjne, uchwalane przez nie akty prawa miejscowego, czy na bezczynność administracji. Należy wyraźnie podkreślić, że wspomniana tu kontrola działalności administracji publicznej przez niezależne i bezstronne sądy stanowi jedną z niekwestionowanych podstaw państwa prawa[28].

Sądowa kontrola administracji publicznej jest ściśle powiązana z **zasadą legalizmu**[29], znajdującą się w ścisłym centrum każdej koncepcji państwa prawa.

Zasada legalizmu, wyrażona w art. 7 Konstytucji RP, oznacza, że organy władzy publicznej mogą działać wyłącznie na podstawie i w granicach prawa.

Niekiedy wręcz utożsamia się państwo prawa z wąsko pojętym legalizmem (powiadając, że państwo prawa to takie państwo, w którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa). Abstrahując od oceny tego poglądu, który wydaje się nadmiernie zawężać treść rozważanego tu pojęcia, należy podzielić pogląd, zgodnie z którym fakt podporządkowania prawu ogółu działań podejmowanych przez wszystkie organy władzy publicznej, jest jedną z najistotniejszych własności państwa prawa. Celem tej zasady jest (znów!) przede wszystkim zagwarantowanie poszanowania praw jednostek. Mówiąc nieco obrazowo, **legalizm oznacza bowiem rządy prawa, a nie ludzi**. Chodzi tu więc o ograniczenie dowolności w zakresie działań podejmowanych przez instytucje publiczne i podporządkowanie ich prawu. Adresatami tego przepisu nie są zatem obywatele, lecz organy państwa i samorządu terytorialnego (to one mogą działać wyłącznie

[28] Ibidem.

[29] Ibidem, s. 67–68.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

na podstawie i w granicach prawa, *ergo* nie mogą podejmować działań bez podstawy prawnej, nawet gdyby tego typu działania nie nosiły znamion naruszenia prawa). W konsekwencji zasada ta gwarantuje obywatelom poszanowanie ich praw. Mogą oni żądać, aby każda instytucja publiczna, która podejmuje względem nich jakiekolwiek działania o charakterze władczym, wskazała ich podstawę prawną. Jej brak jest równy nielegalności każdego tego typu działania. Warto podkreślić istotną dysproporcję w tym zakresie. W państwie prawa bowiem, opartym na zasadzie legalizmu, „obywatelom wolno czynić to wszystko, co nie jest zabronione przez prawo, władzom – tylko to, co jest im dozwolone i przez prawo zaliczone do ich kompetencji i zadań”[30].

Powszechnie przyjmuje się również, że cechą państwa prawa jest sprawnie funkcjonujące **sądownictwo konstytucyjne**, którego zadaniem jest ocena zgodności tworzonego prawa z Konstytucją (będącą prawem najwyższym). Pomimo silnej legitymacji demokratycznej, parlament w państwie prawa nie jest bowiem nieograniczony. Przeciwnie, tworząc prawo może „poruszać się” wyłącznie w pewnych, odgórnie nakreślonych ramach, gdyż tworzone przez niego prawo musi być zgodne z ustawą zasadniczą. Demokracja w państwie prawa nie oznacza bowiem tyranii większości, władza zaś – władzy absolutnej i nieograniczonej. Konstytucja stanowi zatem swoistą barierę dla prawodawcy, który chcąc tworzyć prawo sprzeczne z konstytucją, musiałby wpierw ją zmienić, przy czym tryb zmiany konstytucji w państwie prawa jest tak ukształtowany, aby zagwarantować jej względną stabilność.

W Polsce to Trybunał Konstytucyjny jest tym organem władzy sądowniczej, który jest powołany do oceny zgodności tworzonego prawa z Konstytucją oraz do eliminowania z obrotu prawnego norm z nią niezgodnych. Jego orzeczenia są ostateczne (a zatem nie przysługuje od nich żaden środek zaskarżenia) i mają moc powszechnie obowiązującą (art. 190 ust. 1). Sędziowie TK są niezawiśli i w sprawowaniu swojego urzędu podlegają wyłącznie Konstytucji (art. 195 ust. 1).

Wiele wymogów w państwie prawa stawia się również samym normom prawnym (zarówno co do struktury całego systemu norm prawnych, jak i treści samych norm). W doktrynie zaprezentowano ich całą gamę[31]. Zwróćmy uwagę na pewne z nich. Gdy mowa o strukturze systemu, to powszechnie przyjmuje się, że w państwie prawa winien on być **hierarchicz-**

---

[30] M. Zubik, W. Sokolewicz, Art. 7, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz,* t. 1.

[31] S. Wronkowska, *Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej*, [w:] *Polskie dyskusje*, s. 70 i nast.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

nie uporządkowany. Najwyższe miejsce w hierarchii źródeł prawa zajmuje konstytucja. W konsekwencji wszystkie normy prawne tworzone w państwie prawa winny być z nią zgodne. W doktrynie podkreśla się również szczególne miejsce ustawy w porządku prawnym państwa prawa. Ustawa jest bowiem tym źródłem prawa, które pochodzi bezpośrednio od parlamentu, a zatem ma silną, demokratyczną legitymację. W konsekwencji cała gama najistotniejszych w państwie prawa zagadnień (niebędących przedmiotem regulacji konstytucyjnej) może być regulowana wyłącznie drogą ustawy (są to kwestie należące do tzw. materii ustawowej). Znajduje to pełne odzwierciedlenie w przepisach polskiej Konstytucji. Zawiera ona zamknięty, hierarchicznie uporządkowany katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego (art. 87), w którym sama Konstytucja – będąca najwyższym prawem Rzeczpospolitej (art. 8 ust. 1) – wymieniona jest na pierwszym miejscu. Ustrojodawca eksponuje też szczególne miejsce i rolę ustawy w polskim porządku prawnym. Cały szereg zagadnień, związanych m.in. z miejscem jednostki w społeczeństwie, a zarazem z poszanowaniem jej praw i wolności, należy bowiem do materii ustawowej. Co do samej treści norm prawnych obowiązujących w państwie prawa, to przede wszystkim „przyjmuje się, że fundamentem takiego państwa są prawa jednostki”[32]. W państwie prawa musi zatem funkcjonować skuteczny system ochrony praw jednostki.

Podsumowując powyższe rozważania, można by odnieść wrażenie, że:

1. **Państwo prawa** jest określeniem pewnego zbioru – określonych instytucji, norm i zasad. Wydawać by się zatem mogło (przyjmując, że wskazane wyżej własności są cechami konstytutywnymi państwa prawa), że ocenę tego, czy dane państwo spełnia standardy państwa prawa, można sprowadzić do analizy wskazanych wyżej faktów. Przykładowo więc, jeśli funkcjonują w nim sąd konstytucyjny i sądy administracyjne, jeśli ustrój oparty jest na zasadach podziału i równoważenia się władz oraz legalizmu, jeśli system prawa ma strukturę hierarchiczną i jeśli prawa jednostek są w nim gwarantowane i odpowiednio chronione itd., to jest ono państwem prawa. W przeciwnym wypadku nim nie jest i co najwyżej może pretendować do tego miana.

---

[32] Ibidem, s. 72.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

2. Powyższa wizja, choć ponętna, wydaje się być nadmiernym uproszczeniem, gdyż w ideę państwa prawa trwale wkomponowany jest pewien znacznie mniej uchwytny pierwiastek, który sprawia, że wymyka się ona wszelkim tego typu, zero-jedynkowym klasyfikacjom. Żadne państwo nie staje się wszak państwem prawa z tego tylko względu, że prawodawca, mówiąc obrazowo, uchwala pewnego dnia pakiet odpowiednich ustaw.
3. O tym, czy mamy do czynienia z państwem prawa, zdaje się bowiem przesądzać kultura prawna społeczeństwa, zarówno jednostek, jak i organów władz publicznych, gdyż nawet najlepiej brzmiące na papierze prawo jest tak dobre jak ludzie, do których jest adresowane, oraz ci, przez których jest stosowane. Postrzegając to zagadnienie z tej niemal filozoficznej perspektywy, należy stwierdzić, że państwo prawa jest swego rodzaju filozofią myślenia o miejscu jednostki w społeczeństwie. Poszczególne instytucje, zasady czy normy pełnią w nim bowiem rolę służebną względem naczelnej zasady jaką jest upodmiotowienie jednostki poprzez stworzenie jej przestrzeni, w której mogłaby się swobodnie realizować. Należy zatem zgodzić się z Elżbietą Łętowską, iż budując państwo prawa, „nie wystarczy pozmieniać ileś tam ustaw, (…) konieczna jest systematyczna praca nad kulturą prawną, nauczaną na przykładach, rzeźbioną w umysłach i sercach”[33].

Polecana literatura uzupełniająca

Łętowska E., Sobczak K., *Rzeźbienie państwa prawa. 20 lat później*, Warszawa 2012.

Morawska E., *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003.

Oniszczuk J., *Państwo prawne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zasady państwa prawnego)*, Warszawa 1996.

Pietrzak M., *Demokratyczne, świeckie państwo prawne*, Warszawa 1999.

Polskie dyskusje o państwie prawa, red. S. Wronkowska, Warszawa 1995.

Sobczak K., Zoll A., *Państwo prawa jeszcze w budowie. Andrzej Zoll w rozmowie z Krzysztofem Sobczakiem*, Warszawa 2013.

Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006.

[33] *Wystąpienie E. Łętowskiej z okazji przyznania nagrody Democracy & Diversity Institute*, http://publica.pl/teksty/letowska-panstwo-prawa-na-peryferiach-europy-61676.html [19.03.2019].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Pytania dodatkowe do tematu

1. Czy twoim zdaniem pojęcie państwa prawa można odnosić wyłącznie do demokracji liberalnych? Swoją wypowiedź uzasadnij.
2. Wskaż przykłady państw europejskich oraz pozaeuropejskich, które spełniają standardy państwa prawa w podanym wyżej znaczeniu.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

MARIA NOWINA KONOPKA
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie
ORCID: 0000-0001-9978-7621

Internet jako przestrzeń polityczna

Społeczeństwo informacyjne – polityka 2.0 – e-voting – bałkanizacja internetu – monopolizowanie infrastruktury sieci – inwigilacja

Z końcem ubiegłego stulecia internet stał się kolejnym medium, za pomocą którego prowadzić można było działalność polityczną. Upowszechnienie się dostępu do globalnej sieci oraz podniesienie średnich kompetencji teleinformacyjnych stanowiło pokłosie nie tylko oddolnego, społecznego zafascynowania nowymi technologiami, lecz również implikowane było systematycznymi działaniami rządów, a w przypadku Polski – wysiłkami całej wspólnoty europejskiej. Podobne tendencje zauważalne były także na innych kontynentach, szczególnie w Ameryce Północnej i Azji. Na terenie tego drugiego narodziła się koncepcja społeczeństwa informacyjnego. Pojęcie to z założenia miało objąć swym obszarem znaczeniowym szeroki krąg zjawisk społecznych, kulturowych, gospodarczych, technologicznych i politycznych łącznie obrazujących złożoność zmian społeczeństw ponowoczesnych.

Społeczeństwo informacyjne to termin powstały w 1963 roku w związku z analizami społecznymi prowadzonymi w Japonii przez antropologa Tadeo Umesao. Następnie *jōhōka shakai* przeszczepione zostało na grunt amerykański i kolejno w 1978 roku upowszechniło się w Europie. Tam też w 1994 roku opublikowany został dokument *Europa i społeczeństwo globalnej informacji. Zalecenia dla Rady Europy*[1]. Raport ten, stworzony przez Martina Bangemanna, stał się symbolicznym początkiem rozwoju polityki i tworzenia społeczeństwa informacyjnego w jednoczącej się Europie. W późniejszym okresie Komisja Europejska opublikowała serię kolejnych dokumentów strategicznych, jednakże ten z 1999 roku *eEurope – An Information Society for All* był pierwszym, wspólnym dla wszystkich krajów członkowskich projektem budowy społeczeństwa informacyjnego. Dokumenty strategiczne stanowiły swoiste ramy dla budowy strategii państwo-

[1] *Europe and the Global Information Society, Recommendations of the Bangemann Group to the European Council*, Brussels, 26 May 1994.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

wych, w których od tego czasu konsekwentnie, w imię spójności, opierano się na pojęciu społeczeństwa informacyjnego.

Termin ten, choć bez wątpienia doniosły i funkcjonujący w międzynarodowym ustawodawstwie, obciążony jest pewną niedoskonałością. Otóż bowiem „informacja" występowała na każdym etapie rozwoju społecznego. W tym sensie obecny typ społeczny różni się od swych poprzedników w mniejszym stopniu jakościowo, w większym natomiast ilościowo, gdyż powszechny dostęp do informacji, liczba wytwarzanych i przekazywanych informacji oraz sama jej rola uległy istotnym ilościowym zmianom. Z tego też względu uważa się, iż pojęciem bardziej adekwatnym do analiz zachodzących współcześnie zmian jest „społeczeństwo sieci". W sieci, zwłaszcza tej rozwijającej się z początkiem XXI wieku, prowadzona jest działalność polityczna na nieznaną dotąd skalę. Przeanalizujmy zatem fundamentalne dla tego procesu etapy, zjawiska i pojęcia, które często, analogicznie do nowej fazy rozwoju sieci – Web 2.0 – określa się w sposób przymiotnikowy.

Podstawowe aspekty wykorzystania internetu w przestrzeni politycznej

U progu XXI wieku dostrzegalny stał się proces zacierania się granic pomiędzy tym co „realne" a „wirtualne". Oba wymiary splotły się ze sobą w jedną, trudną do precyzyjnej dystynkcji całość. Funkcjonujące jeszcze do końca ubiegłego stulecia rozróżnienie na politykę *off-line,* czyli tę prowadzoną poza granicami globalnej sieci, i *on-line,* czyli tę realizowaną na płaszczyźnie wirtualnej, nie dość, że przestało być aktualne, to więcej – przyczyniło się do powstania nowych koncepcji realizacji polityki, którą często określa się mianem polityki 2.0 czy demokracji 2.0.

Demokracja 2.0 to wykorzystywanie narzędzi Web 2.0 w procesie wywierania wzajemnego wpływu i dwustronnej komunikacji pomiędzy rządzonymi a elitami politycznymi.

Koncepcja demokracji 2.0 opiera się zatem na dwóch zasadniczych filarach[2]:

- wykorzystania narzędzi Web 2.0 przez rządzonych – do pozyskiwania informacji politycznej, deliberacji czy wywierania wpływu na de-

[2] M. Lakomy, *Demokracja 2.0. Interakcja polityczna w nowych mediach*, Kraków 2013, s. 152.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

cydentów politycznych, realizując swe prawa, obywatele działają przy tym na dowolnie wybranym poziomie – od lokalnego po globalny;
- wykorzystania nowych mediów jako narzędzi komunikowania przez elity polityczne – w procesie pozyskiwania zwolenników, zdobywania lub/i utrzymywania władzy, wywierania wpływu politycznego czy pozostawania w relacjach z obywatelami.

W odniesieniu do pierwszego z filarów *Demos* utożsamiać można z *obywatelami sieci* (*netizens*), a za fundament demokracji 2.0 uznać należy sieciową demokrację obywatelską. W jej ramach wskazać można na takie **cyberaktywności**, jak:

- **haktywizm** (rozumiany jako ruch kulturowo-cywilizacyjny, polegający na łączeniu aktywności politycznej z osiągnięciami technologicznymi, w celu manifestowania sprzeciwu wobec działań w przestrzeni szeroko rozumianej polityki[3]);
- **działalność mediów demaskatorskich** (tzw. **whistleblowing**, czyli ujawnienie przez pracownika nielegalnych, niemoralnych lub bezprawnych praktyk dokonywanych w miejscu pracy – poprzez poinformowanie osób, które są zdolne do podjęcia skutecznych działań dla ich powstrzymania[4]);
- **Facebunt** (to pierwszy w Polsce masowy przejaw cyberaktywizmu, polegający na wykorzystaniu z początkiem 2012 roku nowych mediów do organizacji buntu przeciwko wprowadzeniu ustawy ACTA[5]) czy
- **sieciowa organizacja powstań** (np. Arabska Wiosna, powstanie „lajków" w Rosji).

W kontekście drugiego z fundamentalnych przejawów demokracji 2.0 wskazuje się na wszelkie działania aktorów politycznych, wykorzystujących nowe media jako narzędzie komunikowania publicznego i politycznego oraz podejmujących starania w celu zdobycia i/lub utrzymania władzy. Działania te noszą miano **polityki 2.0**. W jej ramach analizie poddaje się kreowanie i zarządzanie informacją polityczną przez podmioty polityczne na stronach internetowych i portalach społecznościowych (szczególnie interesujące są tu Facebook, Twitter, Instagram i YouTube).

---

[3] A. Chodubski, *Haktywizm jako zjawisko polityczne w cywilizacji informacyjnej*, [w:] *Haktywizm (cyberterroryzm, haking, protest obywatelski, cyberaktywizm, e-mobilizacja)*, red. M. Marczewska-Rytko, Lublin 2014, s. 125.

[4] W. Rogowski, *Whistleblowing, czyli czego się nie robi dla pozyskania zaufania Inwestorów*, https://www.pikw.pl/files/10/public/whistleblower/PCG_2_10_2007_Rogowski_Whistleblowing.pdf [3.11.2019].

[5] ACTA to akronim Anti-Counterfeiting Trade Agreement.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Jednym z najbardziej wyraźnych przejawów polityki 2.0 jest wykorzystywanie środowiska nowych mediów przez aktorów politycznych w procesie rywalizacji politycznej. W tym sensie narzędzia Web 2.0 stają się: 1) źródłem informacji politycznej, 2) areną wyborczą oraz – o czym sygnalizacyjnie należy wspomnieć – 3) techniką organizacji samych wyborów. Przeanalizujmy je kolejno.

1. **Nowe media jako źródło informacji publicznej i politycznej** – to problematyka dotycząca co najmniej dwóch kwestii: ustawowo zagwarantowanego prawa do informacji publicznej oraz pluralizmu politycznego, znajdującego swoje odbicie w przestrzeni nowych mediów. Sama ustawa o dostępie do informacji publicznej uchwalona została przez Sejm RP w 2001 roku. Ustawodawcy tym samym wyszli naprzeciw społecznym oczekiwaniom, związanym ze zwiększeniem przejrzystości funkcjonowania instytucji publicznych, oraz ustalili katalog najważniejszych zasad leżących u podstaw wszelkich działań podejmowanych przez urzędników i obywateli w związku z korzystaniem z zasobów informacji publicznej[6]. W ich poczet wlicza się zasady: **jawności**, **zaufania obywateli do państwa** oraz **równości** w dostępie do informacji publicznej, one zaś bezpośrednio wynikają **z idei demokratycznych** oraz **prawa do wolności wypowiedzi**[7]. Jeśli chodzi o pluralizm polityczny, to wskazać należy na fakt, iż internet stał się naturalną płaszczyzną wymiany informacji politycznej pomiędzy osobami reprezentującymi szeroki wachlarz zróżnicowanych poglądów, postaw czy przekonań. Tym samym jednostka ma ułatwiony **proces autoidentyfikacji politycznej**, a więc i **zajęcia stanowiska względem etykiet ideologicznych**, ponadto dzięki globalnemu obiegowi informacji obniżony zostaje jednostkowy „koszt" podjęcia decyzji politycznej. Z drugiej jednak strony zniwelowanie barier uczestnictwa w sferze publicznej implikuje powstawanie **informacyjnego smogu**, w którym odnalezienie informacji spełniającej kryteria jakości i wiarygodności staje się coraz trudniejsze (do najistotniejszych kryteriów zaliczyć można: kompletność, relewantność, aktualność, wiarygodność, poprawność czy możliwość zweryfikowania autora komunikatu)[8].
2. **Nowe media jako arena wyborcza** – dzięki rozwojowi marketingu politycznego komunikowanie wyborcze w internecie w istotny sposób odmieniło dotychczasowy sposób komunikowania się na osi wybierani

---

[6] M. Kowalczyk, *E-urząd w komunikacji z obywatelem*, Warszawa 2009, s. 151.

[7] M. Ganczar, *Informatyzacja administracji publicznej. Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców*, Warszawa 2009, s. 111 –127.

[8] M. Nowina Konopka, *Infomorfoza. Zarządzanie informacją w nowych mediach*, Kraków, s. 163–164.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

– wybierający. Zasadniczo wskazać należy na cztery najistotniejsze elementy tej zmiany: wykorzystanie innych narzędzi, przełamanie barier czasu i przestrzeni w dotarciu z przekazem politycznym oraz przydanie głosującemu aktywnej pozycji nadawcy komunikatów.

- W poczet **nowych narzędzi** wlicza się m.in. wykorzystanie portali społecznościowych do budowania relacji, rozprzestrzenianie przekazów audiowizualnych do wyselekcjonowanej grupy odbiorców (tzw. *narrowcasting*), „wyskakujące okienka" (tzw. *pop-up*), banery na stronach www, reklamy w poczcie elektronicznej, komunikatorach i *social mediach*, wykorzystanie algorytmów do budowy przekazów politycznych oraz odwoływanie się do *big data* w procesie targetowania.
- **Przełamywanie barier czasu i przestrzeni** w kampanii wyborczej odnosi się natomiast to technicznych możliwości jej prowadzenia w trybie permanentnym oraz dotarcia do grup odbiorczych, będących poza bezpośrednim zasięgiem oddziaływania mediów tradycyjnych (mówimy zatem o delokalizacji i detemporalizacji). Asynchroniczność internetu umożliwia także sięgnięcie wyborcy do interesującego go materiału w wybranym przez siebie momencie, także do tego, który ze względu na zapisy kodeksu wyborczego, nie jest do niego adresowany (wyborca z innego okręgu wyborczego). Dzięki nowym możliwościom odbiorcą przekazów kampanii wyborczej może być również osoba czasowo przebywająca poza własnym państwem lub w przypadku wyborów niższego szczebla – stałym miejscem zamieszkania.
- **Aktywna pozycja wyborcy** jako nadawcy komunikatów o charakterze politycznym – wyposażony w nowe narzędzia obywatel ma większą możliwość sprawowania kontroli nad procesem komunikowania wyborczego, dobierania przekazów w sposób bardziej odpowiadający jego potrzebom oraz wyboru spośród szerszego wachlarza możliwości obywatelskiego lub politycznego zaangażowania się. Nowe media wprowadziły ponadto **dialogiczność** w procesie komunikowania wyborczego, przydały obywatelom poczucia bycia bliżej polityków oraz stworzyły faktyczną szansę nawiązania z nimi „zapośredniczonej przez media" relacji interpersonalnej. Z drugiej strony politycy świadomi niemal symetryczności pozycji wyborcy w komunikacji wyborczej muszą dostosowywać swój przekaz do potrzeb i gustów swych wyborców. Rozeznanie w tym zakresie wymaga od nich uważnego śledzenia przekazów publikowanych w mediach społecznościowych, a zatem środowisko *social mediów* uznać można za naturalną płaszczyznę badania opinii publicznej. Warto w tym kontekście dodać, iż przekazy wyborcze dotyczące partii politycznej

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

czy danego kandydata są sumą komunikatów wielu, często opozycyjnych względem siebie, komunikatorów. Współcześni politycy nie mają możliwości całkowitego kontrolowania przekazów wyborczych ich dotyczących, gdyż część z nich pochodzi od oponentów politycznych, cyberwolontariuszy, wyborców czy środowiska dziennikarskiego. O ile zatem w czasach dominacji mediów tradycyjnych zarządzanie wizerunkiem politycznym należało niemal w całości do samego polityka, o tyle w czasie imperializmu nowych mediów proces ten jest znacznie utrudniony.

Możliwość niemal natychmiastowej weryfikacji informacji powoduje ponadto, iż politycy zmuszeni są prowadzić bardziej merytoryczną kampanię, z większym zaangażowaniem śledzić aktywność pozostałych uczestników wyborczej rozgrywki i w końcu z rozwagą dobierać słowa. Kontrola internautów wykracza jednakże czasem znacząco poza ramy sfery publicznej, ingerując znacząco w prywatną sferę polityków.

3. **E-głosowanie**, czyli internet jako facylitator aktu głosowania – głosowanie: przez pełnomocnika, korespondencyjne, elektroniczne oraz przy wykorzystaniu mobilnej urny wyborczej, stanowi w wielu państwach alternatywne procedury głosowania[9]. Uważa się, że w dobie upowszechniania się opinii o kryzysie demokracji przedstawicielskiej głównym celem tych procedur jest zapewnienie wyborcom możliwości oddania głosu bez konieczności osobistego stawiennictwa w lokalu wyborczym. W sposób szczególny ułatwienia te dedykowanie są tym grupom wyborców, którzy z różnych powodów nie byliby w stanie wziąć udziału w wyborach (przewlekle chorzy, niepełnosprawni, starsi lub opiekunowie, niemogący pozostawić podopiecznych, a także przebywający czasowo poza miejscem zamieszkania). Procedury te zwiększają zakres partycypacji wyborczej.

E-voting, czyli głosowanie elektroniczne, należy rozumieć jako wykorzystanie narzędzi teleinformatycznych w procedurze zbierania, opracowania i wizualizacji wyników przesyłanych z komisji wyborczych, w których głosy oddaje się tradycyjnie – za pomocą kart do głosowania, przyjmowania i zliczania głosów oraz w zdalnym głosowaniu przez internet[10].

---

[9] J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym – gwarancja powszechności wyborów czy mechanizm zwiększenia frekwencji wyborczej?,* Warszawa 2013, s. 19–22.

[10] M. Musiał-Karg, *Electronic Voting. Selected issues concerning implementation of a new tool of civic democratic participation*, [w:] *Proceedings EIIC. The 3rd Electronic International Interdisciplinary Conference*, EDIS, Zilina, Slovakia 2014, s. 311–312.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Głosowanie elektroniczne to jednak pojęcie odnoszące się nie tylko do cyfryzacji aktu głosowania, lecz rozumiane znacznie szerzej, także w odniesieniu do wykorzystania komputerów i internetu do pozostałych procedur wyborczych.

Globalne problemy internetu jako płaszczyzny politycznej

W swym założeniu polityka 2.0 odnosi się do sposobu funkcjonowania aktorów politycznych nie tylko w państwach demokratycznych, ale również w reżimach autorytarnych. W części z nich korzystanie z globalnej sieci lub aktywna polityczna działalność w jej ramach jest istotnie ograniczana. Internet jako przestrzeń polityczna staje się zatem areną polityki rozumianej jako walka o dominację nad kluczową infrastrukturą sieci, możliwość powszechnego korzystania z internetu oraz swoboda tworzenia i korzystania z jego treściowych zasobów. W tym kontekście omówimy trzy najważniejsze globalne problemy: monopolizowanie infrastruktury sieci, bałkanizację internetu oraz inwigilację.

1. **Monopolizowanie infrastruktury sieci** – skala wykorzystania internetu do celów politycznych, a w szczególności w walce o władzę lub jej utrzymanie, jest bardzo duża. Niektóre rządy sięgają po dostępne im nowoczesne środki kontroli, włącznie z próbami monopolizacji infrastruktury sieci tak, aby zagwarantować sobie posłuszeństwo obywateli i przedłużyć *status quo*. Sprawowanie kontroli nad technologiczną podstawą sieci umożliwia nadzór nad cyrkulacją treści cyfrowych oraz regulację prędkości dostępowych. Gradacja stopnia ingerencji w sieć jest bardzo zróżnicowana, często podyktowana chwilowymi potrzebami rządzących lub też ma charakter permanentnego odwoływania się do konieczności ochrony bezpieczeństwa państwa i jego obywateli.

> *Monopolizowanie infrastruktury sieci przejawia się m.in.: odcinaniem dostępu do sieci, blokowaniem możliwości wykonywania połączeń telefonicznych, wprowadzaniem przepisów prawa ograniczających możliwość i zakres korzystania z internetu, usuwaniem z sieci zasobów „niewygodnych dla elit politycznych".*

Warto dodać, iż części działań rządowych nie udałoby się zrealizować bez aktywnego zaangażowania firm prywatnych, dostarczających narzędzi do np. podsłuchu, inwigilacji czy cyberataków.

2. **Bałkanizacja internetu** – tworzenie się zamkniętych intranetów państwowych to skrajny przykład procesu bałkanizacji sieci, polegający

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

na zamykaniu się pewnych obszarów wirtualnej rzeczywistości poza wzajemnie komunikującym się globalnym internetem. W wielu przypadkach rządy, decydując się na taki krok, powołują się na rację stanu, ochronę państwa czy konieczność utrzymania porządku publicznego.

Istotą procesu ***bałkanizacji internetu*** *jest odrywanie się poszczególnych części sieci globalnej i zamykanie się ich w węższych, wewnętrznie zamkniętych systemach.*

Dobrze znanym i często przytaczanym przykładem bałkanizacji internetu są Chiny. Państwo Środka charakteryzuje się największą liczbą internautów na świecie. Realizowany tam Projekt Złota Tarcza (ang. Great Internet Firewall of China) pozwala na stworzenie wewnętrznego ekosystemu internetu umożliwiającego cenzurowanie treści dostępnych w sieci[11]. Kontroli podlegają zarówno serwisy, jak i poszczególne słowa, które potencjalnie mogłyby być wyszukiwane. Przykładami blokowanych stron są: The New York Times, CNN, BBC, Fox News czy The Washington Post, natomiast do izolowanych pojęć należy np. plac Tiananmen czy te związane z Tybetem i osobą Dalajlamy. Pod ścisłym nadzorem pozostają także użytkownicy sieci, a pomocą w utrzymaniu ich w ryzach jest restrykcyjne prawo.

Także Iran wykonał krok na drodze do odcięcia się od globalnego internetu. Stworzył własną, poddającą się państwowej kontroli sieć alternatywną – Halal Internet. Próba eksploracji tego środowiska jest jednak skomplikowana ze względu na fakt braku częściowej komunikacji z globalnym internetem.

Procesem równie godzącym w wolnościowe swobody obywatelskie, lecz w swych rozwiązaniach nie tak restrykcyjnym, jest proces kontrolowania i cenzurowania zasobów treściowych internetu. Procesy te dokonują się także w innych państwach świata, choć w mniej radykalnym zakresie.

3. **Globalna inwigilacja** – ujawnione w 2013 roku przez Edwarda Snowdena tajne dokumenty National Security Agency (NSA) symbolicznie otworzyły nowy rozdział w międzynarodowej dyskusji nad ochroną prywatności i anonimowości użytkowników internetu. Internet, postrzegany podówczas jako płaszczyzna swobodnej wymiany myśli i prowadzenia działań politycznych, sam stał się narzędziem politycznej rozgrywki. Funkcjonujący przez lata amerykański projekt PRISM umożliwiał wy-

[11] D. Polatin-Reuben, J. Wright, *An Internet with BRICS Characteristics: Data Sovereignty and the Balkanisation of the Internet*, https://www.usenix.org/system/files/conference/foci14/foci14-polatin-reuben.pdf [02.03.2019].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

wiadowi USA dostęp do gromadzonych na masową skalę danych pochodzących m.in. z podsłuchiwania rozmów telefonicznych zarówno Amerykanów, jak i obywateli innych państw, przeglądanie poczty elektronicznej, treści czatów i wideoczatów oraz postów krążących na portalach społecznościowych. Skala prowadzenia tzw. **inwigilacji dywanowej**, polegającej na prewencyjnym zbieraniu wszystkich możliwych danych na temat wszystkich możliwych osób, pokazana światu przez amerykańskiego whistleblowera, podkreśliła znaczenie informacji jako potężnego zasobu na rynku politycznym, uruchomiła falę ostrożności względem działań podejmowanych w sieci, zwłaszcza tych o charakterze antyestablishmentowym, wzmogła dyskusję nad udostępnianiem własnych danych w sieci, a przede wszystkim odczarowała mit o internecie jako technologii wolności, kierując myślenie ku logice wolności poprzez technologię kontrolowaną.

Podsumowując, należy zaznaczyć, że

1. Obecną formę rozwoju społeczeństwa nazywamy **społeczeństwem informacyjnym** (SI), czyli takim, w którym informacja stała się podstawowym zasobem gospodarczym.
2. Towarzyszące SI **powszechne wykorzystanie internetu przyczyniło się do rozwoju nowych koncepcji realizacji polityki** – takich jak polityka 2.0 czy demokracja 2.0
3. **Demokracja 2.0** to wykorzystywanie narzędzi Web 2.0 w procesie wywierania wzajemnego wpływu i dwustronnej komunikacji pomiędzy rządzonymi a elitami politycznymi.
4. Przejawami **polityki 2.0** jest wykorzystywanie środowiska nowych mediów przez aktorów politycznych w procesie rywalizacji politycznej. W tym sensie narzędzia Web 2.0 stają się: 1) źródłem informacji politycznej, 2) areną wyborczą oraz o czym sygnalizacyjnie należy wspomnieć – 3) techniką organizacji samych wyborów.
5. Polityka 2.0 odnosi się do sposobu funkcjonowania aktorów politycznych nie tylko w państwach demokratycznych, ale również w reżimach autorytarnych, w których to obserwuje się takie zjawiska, jak: **monopolizowanie infrastruktury sieci, bałkanizacja internetu** czy **procesy inwigilacyjne**.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Polecana literatura uzupełniająca

Adamik-Szysiak M., *Strategie komunikowania podmiotów politycznych w Polsce w mediach społecznościowych*, Lublin 2018.

Ganczar M., *Informatyzacja administracji publicznej. Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców*, Warszawa 2009.

Jacuński M., *Sieciowe komunikowanie polityczne w Polsce. Perspektywa aktorów politycznych*, Wrocław 2016.

Lakomy M., *Demokracja 2.0. Interakcja polityczna w nowych mediach*, Kraków 2013.

Nowak J., *Polityki sieciowej popkultury*, Lublin 2017.

Nowina Konopka M., *Infomorfoza. Zarządzanie informacją w nowych mediach*, Kraków 2017.

Pytania dodatkowe do tematu

1. W jaki sposób nowe media wykorzystywane były do prowadzenia ostatniej kampanii wyborczej w Polsce?
2. Gdzie na świecie powszechnie wykorzystuje się e-voting?
3. Jakie są inne globalne problemy związane z wykorzystywaniem internetu do celów politycznych?
4. Czy i w jaki sposób upowszechnienie się dostępu do internetu wpłynęło na partycypację polityczną Polaków. A obywateli innych państw?
5. Internet czy media tradycyjne uznawane są obecnie za bardziej wiarygodne źródło informacji politycznej? Czy we wszystkich kohortach wiekowych obserwuje się podobne tendencje?

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Część II

Przedmiot i narzędzia zarządzania w sektorze publicznym

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

ANDRZEJ SZPLIT
Wyższa Szkoła Ekonomii, Prawa i Nauk Medycznych
im. prof. Edwarda Lipińskiego w Kielcach
ORCID: 0000-0003-2161-8187

Ogólna metodyka rozwiązywania problemów organizacji i zarządzania

Organizacja – metodyka rozwiązywania problemów społecznych – dobre perspektywy zarządzania publicznego

Na Wschodzie i Zachodzie mamy obecnie to samo zadanie.
Musimy poszukiwać ładu gospodarczego,
który połączy najlepiej działania skierowane na rynek
z działaniami ukierunkowanymi na cele społeczne

J. K. Galbraith

Tożsamość nauk organizacji i zarządzania

Początek nauk o zarządzaniu[1] historia gospodarcza odnotowuje na koniec XIX i początek XX wieku. Ale to ostatnie lata, z ich zmianami gospodarczymi, technologicznymi, społecznymi i politycznymi, IT, Hi-Tech, czwartą rewolucją przemysłową, wywarły wielkie piętno na stanie tych nauk. Nierzadkie są jednak opinie, czym jest zarządzanie: nauką, dyscypliną czy praktyką? A jeśli nie jest klasyczną nauką, to jak ją badać i nauczać? Od modernizmu do postmodernizmu nauki o zarządzaniu poddawane są wielkim wyzwaniom. Co ciekawe, wątpliwości co do naukowości nauk o zarządzaniu idą w parze z ożywieniem poglądów co do istoty metodologii tych nauk. W środowisku specjalistów z życzliwością zostały przyjęte opracowania podstaw metodologii badań w naukach o zarządzaniu[2], poszuki-

[1] W rozdziale będą używane zamiennie pojęcia organizacja i zarządzanie oraz zarządzanie lub nauki o zarządzaniu. Jest to wynikiem tradycji semantycznej. Dotyczy to również nazwy: Komitet Nauk Organizacji i Zarządzania PAN.

[2] *Podstawy metodologii badań w naukach o zarządzaniu*, red. W. Czakon, Warszawa 2011.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

wania paradygmatów[3], identyfikowanie teorii naukowej w zarządzaniu[4] czy nowatorskie koncepcje nawiązujące do zarządzania strategicznego[5] lub też zarządzania w politykach publicznych. Dotyczy to szczególnie ostatnich kilkunastu lat, na które przypada przyspieszenie procesów globalizacji i towarzyszący temu kryzys finansowy.

> *Według B. Nogalskiego nauki zarządzania są dyscypliną naukową, która pozwala wykorzystać wiedzę o prawidłowościach funkcjonowania i rozwoju organizacji oraz zasadach zarządzania nimi. U podstaw współczesnego rozumienia roli nauk zarządzania jest twierdzenie, że tylko te organizacje mogą się rozwijać, które będą potrafiły zdobyć wiedzę o aktualnych potrzebach rynku i oczekiwaniach klientów, oraz umiejętnie tą wiedzą zarządzać, aby adaptować się do przeobrażeń zachodzących w otoczeniu. Można zatem stwierdzić, że współczesne wyzwania stawiają przed tymi naukami potrzebę kreowania zmian i wprowadzania takich koncepcji procesu organizowania i zarządzania, które z jednej strony służą rozwiązywaniu pojawiających się problemów, z drugiej zaś zmienią zachowania organizacji na rynku*[6].

Te stwierdzenia mogą być podstawą do dalszych rozważań co do istoty badań, ich metodyki oraz zastosowań rozwiązań w praktyce. Wielką w tym rolę przypisuje się metodologii nauk o zarządzaniu. Wiele wskazuje na to, że błędy popełniane w dostosowaniu metodologii badań do rozwiązywania problemów rodzą się na styku teoria – metodologia. Sprzężenie to nie zawsze było realizowane z powodzeniem. Zarządzanie i ekonomia wchodzące w skład nauk ekonomicznych natrafiały już u genezy na podobne kłopoty. Mimo to trwały poszukiwania najbardziej skutecznych rozwiązań.

Tabela 1. Optimum organizacji działań

Optimum organizacji działań	
Elementy biologiczne (fizjologiczne, psychologiczne, socjologiczne) – zmniejszenie wysiłku	Elementy organizacyjno-techniczne (narzędzia i metody, czas pracy, ekonomika działania) – zwiększenie wydajności

Źródło: A. Czerminski, J. Trzcieniecki, *Elementy teorii organizacji i zarządzania*, Warszawa 1974.

[3] S. Sudoł, *Nauki o zarządzaniu*, Toruń 2007.

[4] Ł. Sułkowski, *Epistemologia w naukach o zarządzaniu*, Warszawa 2005.

[5] R. Krupski, *Dyskusja o strategii*, „Przegląd Organizacji", nr 6, 2010.

[6] B. Nogalski, *Kierunki badań i rozwoju nauk o zarządzaniu – kontekst strategiczny*, [w:] *Zarządzanie strategiczne. Podstawowe problemy*, red. R. Krupski, Wałbrzych 2008.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

W naukach o zarządzaniu widoczna była tendencja do dążenia do zamkniętego systemu równowagi, co więcej liczne grono specjalistów wiele trudu wkłada w identyfikowanie nie tylko równowagi, ale i znanej z teorii systemów synergii. Wiele na to wskazuje, że kierunek ten był początkiem dysfunkcjonalności modelu. Natomiast nauki przyrodnicze, stosujące systemy dalekie od równowagi lub nawet nigdy jej nieosiągające wykazują właściwy rozwój[7]. Jak pokazuje praktyka, występujące nadmierne koszty, wąskie gardła i niewykorzystywanie zdolności produkcyjnych oraz nieskuteczne prognozowanie wskazują na niedostatek myśli, niedostosowanie metodologii i w konsekwencji wadliwe procedury badawcze.

Na tle opracowań traktujących o metodologii badań w naukach o zarządzaniu wyróżnia się monografia pod redakcją Wojciecha Czakona[8]. Zespół autorów uzasadnia powstanie książki znaczeniem jakości badań dla gospodarki, złożonością „wyrafinowanych" metod badawczych w światowych publikacjach, potrzebą uogólnień w metodologii nauk oraz dostosowaniem do polskich realiów.

Racje autorów monografii uzupełnia podstawowy podział metodologiczny według współczesnych stanowisk twórców procedury:

- Karl Popper (badania w London School of Economics) – falsyfikacjonizm,
- Imre Lakatos (następca K. Poppera w London School of Economics) – koncepcja naukowych programów naukowych,
- Thomas Kuhn (Berkeley, Princeton) – koncepcja rewolucji naukowych, w tym teorii paradygmatów.

Do tych idei należałoby dodać instrumentalizm, wykorzystanie teorii formalistycznej *versus* empiryczno-dedukcyjnej.

Uwzględnienia wymaga również interesująca kwestia dociekań, jaką jest koncepcja normy, którą można wykorzystywać w zarządzaniu strategicznym. A to są bardzo interesujące naukowo zagadnienia.

Na przykład według Fredericka Taylora prawa organizacji i zarządzania są stanowione przez człowieka. Karol Adamiecki natomiast był zdania, że nauka ta opiera się na aksjomatach lub prawach przyrody, a takie dziedziny, jak: technika, ekonomia i organizacja korzystają z tych samych praw: podziału pracy, koncentracji i harmonii, oraz że tymi prawami kieruje przyroda. Ceniony znawca przedmiotu Peter Drucker był zdania, że nauki społeczne, w tym nauki o zarządzaniu, nie dysponują, jak nauki ścisłe i przyrodnicze, stabilnymi „prawami naturalnymi".

---

[7] E. D. Beinhocker, *The Origin of Wealth, Evolution, Complexy and the Radical Remaking of Economics*, Cambidge, Mass. 2006.

[8] *Podstawy metodologii badań*, s. 15.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Frederick Winslow Taylor

(20.03.1856–21.03.1915)

Był amerykańskim inżynierem i autorem dwóch fundamentalnych dla nauk o zarządzaniu i jakości monografii *Zarządzania warsztatem wytwórczym* (*Shop Management*) i *Zasad naukowego zarządzania* (*The Principles of Scientific Management*). Wprowadził metodę naukową do zarządzania oraz określił rolę czynnika kierowniczego i wykonawczego. Należał do nurtu techniczno-fizjologicznego, wykazując zainteresowanie ogniwami podstawowymi dla sprawnego funkcjonowania organizacji. Prowadził badania nad analizą mikroruchów, przerwami w pracy, skracaniem dnia pracy, premiami i karami. Opracował chronometraż. Jego doświadczenia często były wykorzystywane do większego wyzysku pracownika, ale Taylor wierzył, że jego badania spowodują wzrost ich płac oraz poziomu życia.

Źródło: https://pl.wikipedia.org/wiki/Frederick_Winslow_Taylor.

Karol Adamiecki

(18.03.1866–16.05.1933)

Był, obok Fredricka Taylora, jednym z twórców naukowej teorii zarządzania. Sformułował prawa: harmonii doboru, harmonii działania organów pracy zbiorowej, optymalnej produkcji, które obok praw podziału pracy i koncentracji stały się teoretycznymi podstawami nauki organizacji i kierownictwa. Adamiecki jako pierwszy zastosował metodę chronometrażu. W wyniku swoich badań stwierdził, że głównym powodem strat czasu w procesie produkcji jest brak uzgodnienia poszczególnych operacji.

Źródło: https://pl.wikipedia.org/wiki/Karol_Adamiecki.

Konieczne jest więc uzupełnienie relacji teoria – metodologia badań, zwłaszcza w świetle nowych nurtów nauk ekonomicznych, o relacje zarządzania z innymi naukami, np. przyrodniczymi. W każdych naukach, również w naukach o zarządzaniu, są różnice, spory i kontrowersje, i należy sądzić, że ten wątek byłby bardzo pouczający. Między innymi przywodzi na myśl kontrowersje w relacjach:

- zarządzanie *versus* holizm,
- paradygmat *versus* brak paradygmatu,
- zarządzanie *versus* współczesne nurty ekonomii,
- nauki zarządzania *versus* teoria firmy E. O. Williamsona.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Podstawowe podejścia metodologii stosowane w naukach organizacji i zarządzania

Metodologia to nauka o metodach badań naukowych, o skutecznych sposobach dociekania ich wartości poznawczej (gr. methodos – badanie i logos – nauka). Metodologię dzieli się na metodologię ogólną (nauki) i szczegółową. Pierwsza tworzy ogólne pojęcia (jak np. metoda indukcyjna, czyli badania od szczegółu do ogółu, i dedukcyjna, czyli badania od ogółu do szczegółu, oraz metody analizy i syntezy), natomiast metodologie szczegółowe wypracowują szczegółowe pojęcia metodologiczne, które występują tylko w niektórych naukach, a w innych nie. Uzbrojone w aparat ogólnych i szczegółowych pojęć metodologicznych, metodologie szczegółowe opisują w ogólnych zarysach całość postępowania stosowanego w tych naukach[9].

W praktyce używa się zamiennie terminów „metodologia" i „metodyka". Należy jednak wyciągnąć zasadnicze różnice między nimi. Metodyka to poprawny metodologicznie zbiór dyrektyw, wskazujący sposoby działania, metody prowadzące do danego celu, np. metodyka nauk zarządzania wskazuje, jakie metody i techniki stosuje się, wykonując zadania tych nauk[10].

Podobnie w literaturze przedmiotu, ale i potocznie często używa się zamiennie pojęć metody i techniki zarządzania. W związku z powstającym w tym zakresie chaosem należy wyjaśnić różnice między nimi. Metoda według Tadeusza Kotarbińskiego to sposób systematycznie stosowany, przy czym sposób oznacza tok jakiegoś działania, czyli skład i układ jego stadiów[11]. Można zatem uznać, że metoda jest to uświadomiony i uporządkowany sposób działania złożonego, powtarzany z racji swojej skuteczności[12]. Według wielu opinii techniki są częścią metody – są, składającymi się na nią, sposobami postępowania, które można wykorzystywać w osiąganiu specjalnego celu lub pozyskiwaniu elementu. Na podstawie tej definicji techniki są podporządkowane postępowaniu stosowanemu w danej metodzie[13]. Charakterystycznymi cechami technik zarządzania są: różnorodność, otwartość i powtarzalność.

Metodologia zarządzania sięga końca XIX i początku XX wieku. Poprzednio procesy organizacji i zarządzania nie były ujęte w konkretne

---

[9] K. Ajdukiewicz, *Logika pragmatyczna*, Warszawa 1975.

[10] T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław 1988.

[11] T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Warszawa 1981.

[12] A. Koźmiński, A. Zawiślak, *Pewność i gra – wstęp do zachowań organizacyjnych*, Warszawa 1982.

[13] *Encyklopedia organizacji i zarządzania*, Warszawa 1981.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

ramy metodyczne. Dopiero od momentu wykorzystania maszyn, które zwielokrotniły pracę ludzką, można było wdrażać coraz to bardziej złożone metody organizacji i zarządzania. Nie było więc nic dziwnego w tym, że twórcami nauk organizacji i zarządzania byli inżynierowie – w Stanach Zjednoczonych F. Taylor, a w Polsce K. Adamiecki. Prekursorzy ci opracowali metody naukowego zarządzania w celu przygotowania najlepszego sposobu pracy.

Procedura metodyczna w naukach organizacji i zarządzania opiera się na zasadach kartezjańskich[14]. René Descartes, filozof XVII wieku, podał stosowane do dziś zasady badań naukowych, gromadzenia informacji i dochodzenia do syntetyzujących rozwiązań.

Pierwsza zasada kartezjańska określana jest jako prawidło ważności dowodu. Chodzi o to, aby bez względu na jawne czy ukryte intencje badającego, ocena faktów była rzetelna, a badający powinien rejestrować tylko to, co jest pewne, a nie to, co uważa za fakty.

Drugie prawidło kartezjańskie głosi, aby dzielić każde z badanych zagadnień na tyle cząstek, na ile jest to możliwe, dążąc do najlepszego rozwiązania. Jest to metoda analizy.

Trzecim prawidłem kartezjańskim była wskazówka, aby prowadzić swe myśli w porządku, poczynając od przedmiotów najprostszych i najdostępniejszych poznaniu i wznosić je po trochu, jakby po stopniach, aż do poznania przedmiotów bardziej złożonych.

Czwarte prawidło postępowania według Kartezjusza brzmiało, aby czynić wszędzie wyliczenia tak całkowite i przeglądy tak powszechne, aby być pewnym, że nic nie zostało pominięte.

Na podstawie tych prawideł tworzy się techniki rejestracji zdarzeń w postaci graficznej, tabelarycznej lub matematycznej. Rzetelność danych w nich zawartych stanowi istotny element przełożenia rozwiązań organizacji i zarządzania na praktyczne procedury postępowania[15].

Podstawowe podejścia metodologiczne stosowane w naukach organizacji i zarządzania to metoda analityczna, syntetyczna i podejście sytuacyjne.

W metodzie analitycznej (diagnostycznej) podstawą tworzenia organizacji i zarządzania jest szczegółowa analiza elementów składowych istniejącego systemu. To zebranie i zarejestrowanie istotnych cech dotychczasowego rozwiązania. Stan dotychczasowy jest punktem wyjścia przyszłego projektu.

W metodzie syntetycznej (prognostycznej) punktem wyjścia jest koncepcja systemu nowego, często różnego od istniejących. Zebranie informa-

---

[14] R. Descartes, *Rozprawa o metodzie*, Warszawa 1970.

[15] Z. Mikołajczyk, *Techniki organizatorskie w rozwiązywaniu problemów zarządzania*, Warszawa 1999.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

cji przesuwa się na etap późniejszy, co służy do stwierdzenia możliwości jego realizacji.

Podejście sytuacyjne to dostosowanie organizacji do warunków zewnętrznych i wewnętrznych jej funkcjonowania[16].

Ta różnorodność podejść skłania do stwierdzenia, że nie można mówić o uniwersalnych sposobach zarówno tworzenia, jak i zarządzania organizacjami, są one bowiem w swojej złożoności obiektami unikatowymi.

Schemat postępowania w rozwiązywaniu problemów organizacji i zarządzania można scharakteryzować poprzez przedstawienie procedury czterech etapów: określenie problemu i diagnozy, poszukiwanie rozwiązań, decyzji, oceny efektów zmian.

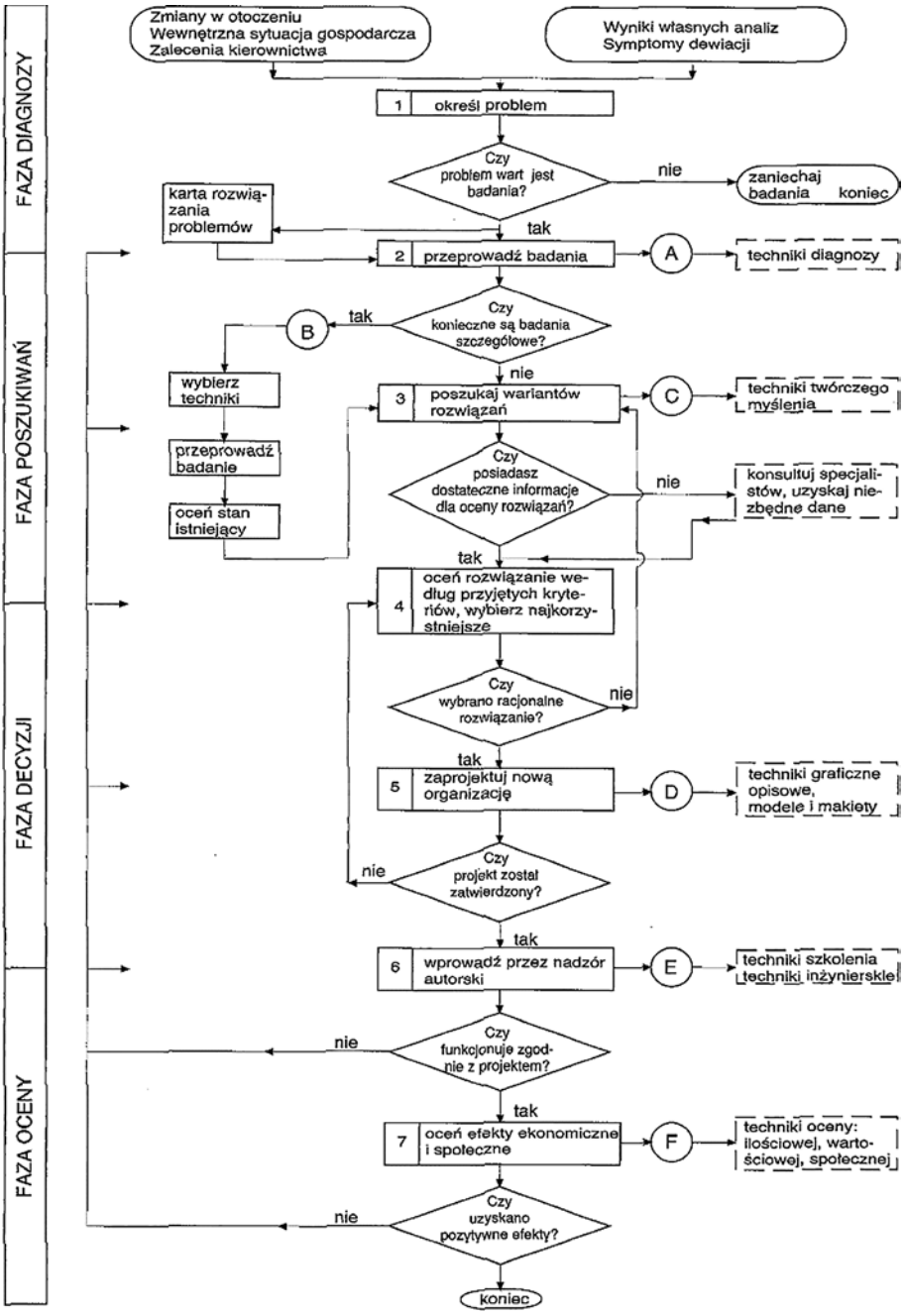
Poszukiwanie ładu metodologii nauk organizacji i zarządzania

Nauki o zarządzaniu są zbiorem różnych subdyscyplin i stąd nie dysponują oryginalnym warsztatem metodologicznym. Korzystały i korzystają z dorobku innych nauk: matematycznych, przyrodniczych, socjologii, filozofii, prawa, ekonomii. Ta mnogość nauk związanych z naukami o zarządzaniu przysparza badaczom ogromne trudności metodologiczne i badawcze. Mając jednak na uwadze specyfikę nauk o zarządzaniu, można przyjąć, że w tej dyscyplinie naukowej najbardziej efektywne jest wykorzystywanie następujących metod naukowych: indukcji, metody hipotetyczno-dedukcyjnej oraz dedukcji. Marek Lisiński jest zdania, że brak jest istotnych przeszkód natury teoretyczno-metodologicznej, aby choć jedną z nich uznać za instrument, który nie powinien być rekomendowany jako metoda do prowadzenia badań naukowych w naukach o zarządzaniu. Przesłanką, determinującą dobór jednej z metod naukowych i jej wykorzystania do problemów zarządzania, jest stopień wymagań merytorycznych i metodycznych stawianym realizatorom tych metod. Stosowanie każdej z tych metod (M. Lisiński) narzuca inny zakres takich wymagań. Z przekonaniem można stwierdzić, że jest on większy w przypadku metody hipotetyczno-dedukcyjnej. Wynika to z konieczności opanowania rozleglejszej wiedzy, a także wymaga praktycznych umiejętności dotyczących respektowania wszystkich jej wymagań metodologicznych. Dodać także należy, że stopień tych wymagań przesądza również o wiarygodności uzyskanych wniosków[17]. Wobec trudności w ocenie prawidłowości badań zaleca się obecnie stoso-

[16] Ibidem.

[17] M. Lisiński, *Metody naukowe w metodologii nauk o zarządzaniu*, „Przegląd Organizacji", nr 4, 2016.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376



Rys. 1. Schemat rozwiązania metodyki badawczej

Źródło: Z. Mikołajczyk, *Techniki organizatorskie w rozwiązywaniu problemów zarządzania*, s. 47.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

wanie zasady triangulacji, co oznacza zagwarantowanie pewności w procesie wiarygodności hipotezy poprzez zastosowanie różnych procedur. Im więcej metod, tym większe prawdopodobieństwo znalezienia prawidłowości. Należy jednak pamiętać o zastosowaniu sprawdzonych i obiektywnych metod.

Na związek nauk ekonomicznych z naukami przyrodniczymi wskazuje Bogusław Fiedor, pisząc:

> *Ekonomia jako nauka w wymiarze metodologicznym nawiązuje do nauk przyrodniczych, przede wszystkim do klasycznej mechaniki. Dotyczy to głównie koncepcji równowagi, którą klasycy ekonomii (A. Smith, D. Ricardo i J. S. Mill) zaczerpnęli od I. Newtona, która znalazła swoją kontynuację w ekonomii neoklasycznej: tak w neoklasycznej ekonomii równowagi ogólnej wywodzącej się z koncepcji ekonomii czystej L. M. E. Walrasa, jak i w neoklasycznej teorii zrównoważonego wzrostu gospodarczego. A. Smith, w nawiązaniu do klasycznej newtonowskiej mechaniki, rozumiał równowagę jako centrum grawitacji systemu ekonomicznego, jako rezultat lub stan, do którego w długim okresie zmierza proces ekonomiczny pod wpływem sił konkurencji. Szczególne znaczenie dla określenia stanu równowagi ma przeciętna, zwana też ogólną stopa zysku od kapitału. Tendencja do jej zrównywania się w różnych gałęziach gospodarki jest zapewniona przez mechanizm rynkowej konkurencji. We współczesnej ekonomii, zwłaszcza w ekonomii behawioralnej, a ekonomii ewolucyjnej jako jej ważnym komponencie w szczególności, znajdujemy spojrzenie na równowagę z perspektywy właściwej innym naukom przyrodniczym, przede wszystkim biologii. Chodzi zwłaszcza o pojęcie homeostazy jako kategorii opisującej dynamiczną równowagę zachodzącą w organizmach żywych. Na wzór nauk przyrodniczych ekonomia poszukuje od ponad stu lat piękna w metodzie badawczej i sposobie opisu rzeczywistości gospodarczej. Ekonomia więc może być traktowana jako dziedzina matematyki stosowanej i być równie elegancka czy piękna od strony swej metody badawczej jak nauki przyrodnicze*[18].

Pojęcie nauki można interpretować w podejściach: dydaktycznym, instytucjonalnym, historyczno-socjologicznym, treściowym i funkcjonalnym[19]. Istotą nauki jest tworzenie nowej wiedzy naukowej. Nauki o zarządzaniu zajmują się badaniem procesów gospodarowania oraz badaniem ich powiązań z procesami społecznymi i ekologicznymi. Przykładem zwięzłej definicji jest określenie zarządzania jako: dokładnego poznania tego, czego oczekuje się od ludzi, a następnie dopilnowania, aby wykonali to w najlep-

---

[18] B. Fiedor, *Ekonomia a piękno – kilka refleksji*, [w:] *Ekonomia i środowisko,* red. S. Czaja, A. Graczyk, Wrocław 2016.

[19] M. Pelc, *Elementy metodologii badań naukowych*, Warszawa 2012.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

szy i najtańszy sposób[20]. Rozszerzając tę wersję, Stanisław Sudoł twierdzi, że zarządzanie jest jednym z rodzajów szeroko rozumianego kierowania, obok administrowania, dowodzenia, rządzenia oraz kierowania zespołem[21]. Autor przyznaje, że jest świadomy funkcjonowania przedsiębiorstw jednoosobowych (np. start-upów), w których nie mamy do czynienia z pracą zespołową, a wszystkie decyzje podejmuje właściciel-menedżer, twierdzi jednak, że w tym przypadku można mówić jedynie o kierowaniu organizacją, rezerwując słowo „zarządzanie" tylko do działań zespołowych. Teza ta wydaje się dyskusyjna, zwłaszcza w świetle rozwoju takich systemów, jak czwarta rewolucja przemysłowa czy też rozwój nanoekonomii. Aleksandra Kaniewska w wywiadzie z Niccolo Melem z Harvard Kennedy School nawiązuje do jego książki *The End of Big. How the Internet Makes David the New Goliath*, w której pisze o końcu wielkich organizacji, takich jak: korporacje, uniwersytety, partie, armie itp. Przetrwa to co małe, bo tylko ono może być efektywne. Technologia daje możliwość redystrybucji władzy, a równocześnie pozwala omijać instytucjonalne szczeble utrudniające działania. Mel proponuje: polityka powinna być zdecentralizowana, ahierarchiczna, otwarta na różnorodność i humanistyczna[22]. Przytoczone opinie są istotne z powodu określenia zakresu naukowości. Przyjmuje się bowiem, że naukowość danych nauk kształtują kanony (doktryny) nauk oraz ramy naukowe dyscypliny. Z niektórymi z tych i poglądów autor polemizuje w ostatniej części rozdziału.

W naukach o zarządzaniu wiodącym kanonem jest paradygmat (paradygmaty), rozumiany jako opis rzeczywistości, ale i przewodnik naukowy. Pojęcie paradygmatu stworzył T. S. Kuhn w latach 60. XX wieku, definiując go jako wzorzec rozwiązywania problemów w badanej dyscyplinie nauk[23]. Co ciekawe, T. S. Kuhn podał też bardziej elastyczną definicję paradygmatu, mianowicie, że aby teoria mogła być uznana za paradygmat, musi wydawać się lepsza od konkurencyjnych, ale nie musi tłumaczyć i faktycznie nigdy nie tłumaczy wszystkich faktów, do których można ją odnieść[24].

Specyfika nauk o zarządzaniu powoduje, że wiele koncepcji i twierdzeń jest rozmaicie interpretowanych czy też wręcz nieudowodnionych. Stosunkowo łatwo tworzy się „nowe teorie", którym brak jest weryfikacji, tak że można je traktować jedynie jako hipotezy.

---

[20] R. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 2006.

[21] S. Sudoł, *Zarządzanie jako dyscyplina naukowa*, „Przegląd Organizacji", 2016, nr 4.

[22] A. Kaniewska, *Zmierzch ery gigantów. Wywiad z N. Melem*, „Gazeta Wyborcza", 2014, 22–23 lutego.

[23] T. S. Kuhn, *Struktura rewolucji naukowych*, Warszawa 2009.

[24] Ibidem.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Można stwierdzić, że obecnie formułowane zarzuty nie są właściwie czymś nowym. Wydaje się, że pakiet zarzutów daje się podzielić na trzy grupy:

- wobec paradygmatów (lub ich braku),
- wobec metodyki badawczej,
- wobec przedmiotu badań.

Pierwsza grupa dotyczy zarzutu, że zarządzanie nie jest interesujące naukowo z powodu właśnie jego „antynaukowości", co można określić jako „postzarządzanie". Wyprowadzane z tej grupy błędy dają się zidentyfikować w wymiarze nomotetycznym (pozytywnym) i idiograficznym (normatywnym). W ujęciu nomotetycznym zarzuty dotyczą słabych zdolności prognostycznych, nierealistycznych założeń i niewyraźnie zarysowanych regulacji prawnych. W ujęciu idiograficznym wskazuje się natomiast na mało konkretne lub mało przystające do praktyki ustalenia faktograficzne. Mówi się nawet o wnioskach o charakterze truizmu lub tautologii. Najostrzejsi krytycy podnoszą nawet głosy o szkodliwości nauk zarządzania, zwłaszcza wobec stanów kryzysowych. Nie jest to pierwsza i jedyna krytyka nauk o zarządzaniu i posądzanie ich o wywoływanie kryzysów gospodarczych. Przeżywając obecne problemy gospodarcze, warto przypomnieć, że już K. Adamiecki odpierał zarzuty o współudział nowej dyscypliny – nauk o zarządzaniu – w wywołanie wielkiego kryzysu z lat 1929–1933[25].

Zarzuty w obszarze metodyki badań sprowadzają się głównie do tego, że badania są albo zbyt teoretyczne lub nadmiernie empiryczne czy wręcz nadmiernie „upraktycznione". „Upraktycznienie" może wynikać z faktu uczestnictwa prominentnych uczonych w radach nadzorczych i innych gremiach decyzyjnych, co w skrajnych przypadkach może prowadzić do korupcji. Wątpliwości rodzą się przy wyborze metod badawczych, a więc: czy zarządzanie winno w większym stopniu wykorzystywać modele matematyczne, czy w większym stopniu metody właściwe naukom humanistycznym lub przyrodniczym. Są również wątpliwości, czy nawet jeśli została wybrana metoda skuteczna, to czy świadomie lub nieświadomie nie jest obarczona wpływami społeczno-politycznymi. To, sądzimy, jest źródłem powodzenia systemu badań – triangulacji, a więc systemu łączenia metod badawczych celem urzetelniania wyników[26].

Trzecia grupa zarzutów dotyczy zakresu (przedmiotu) badań. Te zarzuty obejmują nie w pełni wykorzystywanie ujęcia holistycznego, to znaczy koncentrowanie się tylko na działalności gospodarczej kosztem społecznej.

---

[25] A. Czech, *Karol Adamiecki*, s. 133.

[26] *Podstawy metodologii badań,* s. 78.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Występujące ujęcie redukcjonistyczne zbyt mało z kolei uwzględnia relacje między podmiotami. Do dyskusji pozostają kwestie:

- czy te zarzuty mają obecnie tendencję rosnącą?
- czy są równoważne?
- czy nauki zarządzania są obecnie bardziej skłonne do reagowania na krytykę?

Bardzo ważnym elementem badanych kwestii jest odniesienie nauk o zarządzaniu do uniwersalizmu ustaleń oraz do paradygmatów. Dla jednej grupy badaczy nauki o zarządzaniu są naukami formułującymi prawa, teorematy, paradygmaty i doktryny. Kategorie te uważają za prawdziwe w sposób obiektywny, a więc można je traktować jako aksjomaty. Druga grupa uważa, że nauki o zarządzaniu nie formułują żadnych praw, a jedynie tendencje, co najwyżej prawidłowości. Wydaje się (za K. Adamieckim, który był zwolennikiem istnienia praw w zarządzaniu na podobieństwo praw natury), że podobnie jak to ma miejsce z ekonomią, gdzie wyróżnia się jedynie sześć dotychczas zdefiniowanych i sprawdzonych praw ekonomii[27], również w naukach o zarządzaniu można się doliczyć niewielkiej liczby praw i paradygmatów. Rozwój różnych nurtów nauk ekonomicznych jest reakcją na narastające trudności z wyjaśnieniami coraz groźniejszych zjawisk w działalności gospodarczej. Nie tylko nauki o zarządzaniu, ale i ekonomia neoklasyczna nie nadążają za zwiększającą się złożonością mechanizmów wszelkich zmian w gospodarce i w przedsiębiorstwach. Przedsiębiorstwom zmiany te przyniosły wzrost dynamiki uwarunkowań egzogenicznych, co wiąże się z ryzykiem i niepewnością. Czy wystarczy zatem koncentrowanie się na dotychczasowych interpretacjach i roli zarządzania? Wydaje się, że w badaniach naukowych zbyt mało miejsca specjaliści zarządzania poświęcają problemom samych organizacji, ich usieciowieniu, roli poszczególnych centrów, aktywów, racjonalności działania itp. Zrodziły się pytania, czy nauki zarządzania mogą więc odpowiedzieć na zasadnicze problemy:

- czy nauki zarządzania na równi traktują w przedmiocie badań jednostki i grupy zatrudnionych z rolą organizacji?
- czy ta płaszczyzna jest dobrym źródłem nowych hipotez o zachowaniach organizacji (instytucji) i hipotez alternatywnych?

Autorzy projektów badawczych nie zawsze przestrzegają zasad dobrego warsztatu naukowego. Najczęściej występujące niedomagania to: brak refleksji metodycznej, wszystkoizm, gawędziarstwo, utożsamianie problemu praktycznego z naukowym, błędy w formułowaniu hipotez czy

[27] W *Słowniku ekonomii* zamieszczono jedynie sześć dotychczas zdefiniowanych i sprawdzonych praw ekonomii, zob. J. Black, *Słownik ekonomii*, Warszawa 2008.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

też oczywistość, wieloznaczność, niepełność metodyczna, przyczynkarstwo. Autorzy niezbyt często stosują zasadę tzw. brzytwy Ockhama, kładącej nacisk na prostotę i ograniczenie się do najmniejszej liczby założeń i pojęć.

Współczesne metody organizacji, czyli nowe w organizacji i zarządzaniu to często zapomniane stare

Dużo świadczy o tym, że można, a nawet trzeba korzystać z założeń stworzonych w początkach ubiegłego stulecia, a opartych na znacznie starszych regułach racjonalnego i sprawnego działania, oczywiście przy stałym unowocześnianiu narzędzi realizacji tych projektów. Z drugiej strony obserwuje się pojawienie się rzekomo rewelacyjnych publikacji, będących receptami na osiągnięcie sukcesu w biznesie. Przykładem może być koncepcja nazwana szkołą optymalizacji. W odróżnieniu od poprzednich zakłada, że organizacja nie powinna być stabilizowana, a trwałość traktuje jako zagrożenie. Nie było ważne przetrwanie organizacji, tylko osiąganie maksymalnych zysków. Popularnie model ten nazywano „wreckage economics", czyli modelem demontażu, gdzie chodzi o wyciśnięcie zysków ze wszystkiego, nawet ze złomu. Kolejnym mitem jest presja na system „just in time", czyli w samą porę. W tym systemie wrogiem są zapasy, ponieważ one powiększają koszty. Faktycznie, jeśli organizacja optymalizuje się na siłę, to z kolei pozbywa się zapasów strategicznych. Według starych koncepcji ten zapas był przewidywaniem, a nie marnotrawstwem. Fachowcy zapas ten nazywają *strategic slack*, czyli luzem strategicznym. Wiele na to wskazuje, że przerosty w zatrudnieniu pomagają w dostosowaniu do nowych zadań. Dobrym tego przykładem są efekty badań, urodzonego w Kielcach, wybitnego uczonego z zakresu zarządzania Rafała Krupskiego. Profesor Krupski nie ukrywa, że jest zwolennikiem koncepcji pewnego nadmiaru zasobów (redundancji), co skutkowało jego interpretacją definicji strategii. Strategia to zdefiniowane (*ex ante*) okazje, które trzeba wykorzystać, oraz zdefiniowane redundancje zasobów i kompetencji, które trzeba tworzyć ze względu na szanse i zagrożenia[28].

Podobnie dyskusyjne wydają się korzyści z takich systemów, jak: outsourcing, lean management, reengineering.

[28] A. Szplit, *Wyzwania nauk zarządzania, czyli od „Harmonii" Karola Adamieckiego do „Redundancji" Rafała Krupskiego,* Warszawa 2020.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Aktualne i społecznie potrzebne są zdaniem autora dalsze badania nad organizacją i zarządzaniem organizacji publicznych (public management). System ten znalazł swoje miejsce w naukach organizacji i zarządzania w wielu krajach, zwłaszcza anglojęzycznych. W Polsce do tej pory nauki organizacji i zarządzania w zbyt małym stopniu koncentrowały się na sferze publicznej.

Uwagę na to zwraca Barbara Kożuch, pisząc o asymetrii w rozwoju zarządzania na korzyść przedsiębiorstw. Nadrobienie dotychczasowego zaniedbania w tym obszarze będzie wyrazem otwarcia się nauk o zarządzaniu na nowe i ważne dziedziny, i problemy życia społecznego, przyczyniając się do podniesienia ich sprawności[29]. Wielu specjalistów twierdzi, że proces podejmowania decyzji w jednostkach publicznych cechuje niższy poziom racjonalności niż w organizacjach biznesowych[30]. To też jest powód do dalszych badań uprawniających system.

Ukierunkowanie nauk organizacji i zarządzania na rozwiązywanie problemów organizacji publicznych wymaga dużego wysiłku intelektualnego, ale należy stwierdzić, że jest możliwość, a nawet konieczność, adaptacji wielu metod i technik zarządzania z biznesu do instytucji publicznych. Interesująco rozwija się nowy nurt zarządzania publicznego – New Public Management, w którym widać rozszerzenie zainteresowań i działalności badawczej na całą gospodarkę i całe państwo.

Podsumowując i odnosząc się do zapowiadanych w tytule rozwiązań, można sformułować następujące wnioski:

1. Nauki organizacji i zarządzania winny przyjmować perspektywę interdyscyplinarną, wystrzegając się sztucznych barier.
2. Nie należy lekceważyć perspektywy historycznej, sprawdzonej i nadal skutecznej.
3. Dostrzeganie aktualnych paradygmatów zarządzania.
4. Metodologia a metodyka.
5. Metody badawcze a techniki.
6. Warsztat badawczy w naukach organizacji i zarządzania.
7. Identyfikacja najlepszych rozwiązań i dostrzeganie błędów badawczych.
8. Dysfunkcje nowych rozwiązań organizacji i zarządzania.

---

[29] B. Kożuch, *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*, Warszawa 2004.

[30] J. Gołuchowski, *Technologie wiedzy w zarządzaniu publicznym*, Katowice 2012.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

9. Sukces redundancji zapasów i kompetencji.
10. Dobre perspektywy rozwoju zarządzania publicznego.

Polecana literatura uzupełniająca

Gołuchowski J., *Technologie wiedzy w zarządzaniu publicznym*, Katowice 2012.
Kożuch B., *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*. Warszawa 2004.
Krupski R., *Dyskusja o strategii,* „Przegląd Organizacji", nr 6, 2010.
Podstawy metodologii badań w naukach o zarządzaniu, red. W. Czakon, Warszawa 2011.
Sudoł S., Nauki *o zarządzaniu*, Toruń 2007.
Sułkowski Ł., *Epistemologia w naukach o zarządzaniu*, Warszawa 2005.
Szplit A., *Wyzwania nauk zarządzania, czyli od „Harmonii" Karola Adamieckiego do „Redundancji" Rafała Krupskiego*, Warszawa 2020.

Pytania dodatkowe do tematu

1. Jakie były przyczyny powstania i rozwoju nauk organizacji i zarządzania?
2. Jaką wiedzę pozwala wykorzystać teoria organizacji i zarządzania?
3. Co to są paradygmaty?
4. Określ podstawowy podział metodologiczny.
5. Wymień cztery fazy procesu badawczego.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

IZABELA KONIECZNA
Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach
ORCID: 0000-0002-3632-3245
MARCIN SZPLIT
Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach
ORCID: 0000-0002-0519-8939

Zarządzanie strategiczne w politykach publicznych

Strategia – istota skuteczności strategii – koncepcja modelu biznesu – metody analizy strategicznej – weryfikacja strategii – metody scenariuszowe

Koncepcja strategii – termin „strategia" wywodzi się z wojskowości. *Encyklopedia popularna* definiuje strategię następująco: „strategia to część sztuki wojskowej obejmującej teorię i praktykę przygotowania i prowadzenia wojny. W starożytnej Grecji strategami nazywano dowódców wojskowych".

Mintzberg i Quinn w podręczniku *Proces strategiczny: koncepcje i konteksty* podają następującą definicję strategii: „strategia to wzór lub plan, który integruje w organizacji obowiązujące polityki i logiki postępowania zwarte w całość. Dobrze sformułowana strategia pozwala nakierować i uplasować zasoby organizacji w unikalny i trwały układ oparty na własnych kompetencjach organizacji, uwzględniający jej słabe strony, antycypujący zmiany w otoczeniu i sytuacyjne posunięcia inteligentnych oponentów".

Jeśli wolny rynek uznamy za pole gry, a uczestników za graczy, to możemy podać następującą definicję strategii (Begg, Fisher, Dornbush): strategia jest planem gry opisującym, jak gracz będzie działał, czyli jakie posunięcia wykona w każdej wyobrażalnej sytuacji.

Istota skutecznej strategii polega na tym, że tworzy ona unikalność organizacji i pozwala zarówno jej pracownikom, jak i elementom otoczenia w sposób wyraźny odróżnić daną organizację od wszystkich konkurentów. Można powiedzieć, że istotą skutecznej strategii jest wyraźne określenie tożsamości organizacji.

Główne kryteria wyboru strategii to:

- **stan wyjściowy**, tj. dane zewnętrzne (pozycja organizacji w branży i na rynku, system obsługi klientów) i dane wewnętrzne (mocne i słabe strony organizacji, potencjał kadrowy, posiadane zasoby);

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

- **przewidywane zmiany,** tj. dane dotyczące przyszłości, np. wymagania ochrony środowiska, poziom nakładów inwestycyjnych;
- **zamierzone osiągnięcia**.

Cechy strategii to:

- **Horyzont czasu** – strategia jest sformułowana na dłuższe okresy życia firmy. Plany strategiczne muszą obejmować okresy potrzebne w przypadku wynikających z nich zadań lub wystąpienia jej defektu.
- **Efekt** – długookresowy efekt działań strategicznych powinien być znaczny.
- **Skupienie wysiłków** – skuteczność strategii wymaga zazwyczaj skupienia wysiłków i uwagi na względnie ograniczonej liczbie zamierzeń. Koncentracja na wybranych dziedzinach musi oznaczać ograniczenie zasobów dla innych dziedzin.
- **Układ decyzji** – chociaż w niektórych organizacjach do realizacji strategii wystarcza kilka podstawowych decyzji, to w większości przypadków konieczne jest podejmowanie wielu decyzji w odpowiednim czasie. Decyzje te muszą się wzajemnie wspierać.
- **Wszechstronność** – strategia obejmuje szerokie pasmo działań od przydzielenia zasobów do codziennych operacji. Ponadto potrzeba konsekwencji działań w czasie powoduje, że wszystkie szczeble organizacji powinny działać niemal instynktownie w sposób wzmacniający strategię.

Na strategię organizacji składa się **pięć zasadniczych elementów:** misja przedsiębiorstwa, domena działania, przewaga strategiczna (silna strona), cele strategiczne oraz funkcjonalne programy działania.

Misja firmy jest precyzyjnym wyrażeniem, w języku zrozumiałym dla pracowników i otoczenia organizacji, dalekosiężnych zamierzeń i aspiracji organizacji.

Domena działania określa przede wszystkim, gdzie i komu organizacja zamierza sprzedawać swoje wyroby/usługi.

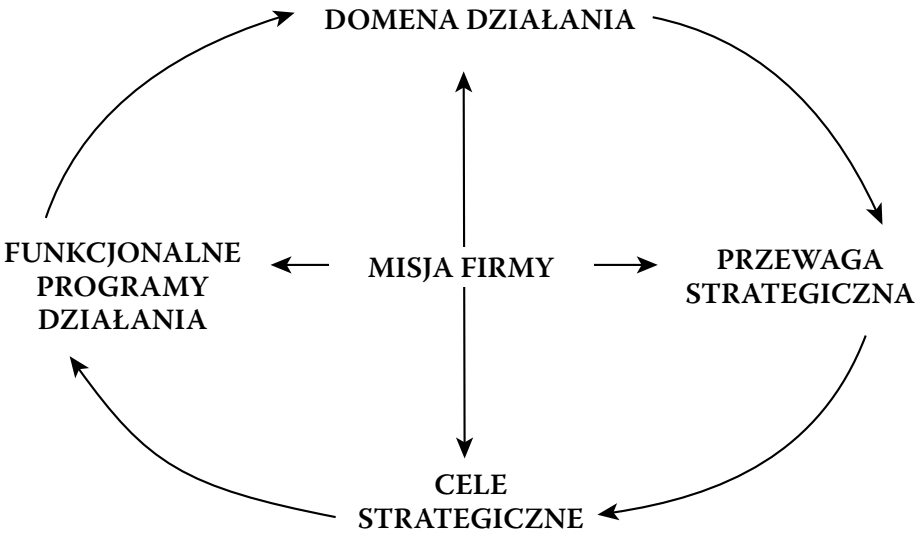
Przewaga strategiczna (konkurencyjna) polega na tym, aby w ramach wybranej domeny być bardziej atrakcyjnym partnerem niż inne organizacje.

Cele strategiczne określają, co konkretnie organizacja chce osiągnąć w kolejnych odcinkach czasu i pozwalają mierzyć, czy osiąga sukces.

Funkcjonalne programy działania są przełożeniem koncepcji strategii na konkretne działania organizacji i na codzienne zachowanie każdego pracownika.

Model biznesu jest odzwierciedleniem realizowanej strategii organizacji. Model biznesu bowiem odwołuje się do logiki organizacji, sposobu, w jaki ona działa i jak tworzy wartość dla interesariuszy, natomiast strategia

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376



Rys. 1. Pięć zasadniczych elementów strategii organizacji

Źródło: K. Obłój, *Strategia sukcesu firmy*, Warszawa 2000, s. 34.

odnosi się do wyboru modelu biznesu, poprzez który organizacja będzie konkurować na rynku[1].

Model biznesu jest to opis elementów tworzących wartość, zarówno z perspektywy samej organizacji, jak i jej klientów. Zawiera on identyfikację, w oparciu o łańcuch wartości, źródeł pochodzenia przychodów oraz określa sposób tworzenia wartości w oparciu o unikatową kombinację zasobów/kompetencji, jakie posiada dana organizacja[2].

Zgodnie z wyżej przytoczoną definicją wymiarami modelu biznesowego są: źródła pochodzenia przychodów ze sprzedaży, wartość dla klienta, łańcuch wartości oraz zasoby/kompetencje.

Do najważniejszych **przychodów** osiąganych przez organizację należą przychody ze sprzedaży składników aktywów oraz z tytułu świadczonych usług[3]. Przychody te są wpływami korzyści ekonomicznych brutto danego

---

1 R. Casadesus-Masanell, J. E. Ricart, *From Strategy to Business Models and onto Tactics*, "Long Range Planning" 2010, no. 43, s. 195.

2 I. Konieczna, *Model biznesowy spółdzielni a model biznesowy przedsiębiorstw o innej formie organizacyjno-prawnej. Różnice, odrębność czynników sukcesów*, Warszawa 2015, s. 31.

3 E. Nowak, *Analiza sprawozdań finansowych,* Warszawa 2005, s. 114.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

okresu, powstałymi w wyniku (zwykłej) działalności gospodarczej jednostki[4] i dotyczą procesów gospodarczych, do realizacji których przedsiębiorstwo zostało powołane (mogą to być działania wytwórcze, budowlane, handlowe, usługowe)[5].

Organizacje, które kładą nacisk na **tworzenie wartości dla klienta** i które wykorzystują odpowiednie zasoby i zdolności są w najlepszej pozycji, aby przyciągać niezbędny kapitał do rozbudowy skali i zakresu działalności[6]. Jeśli organizacja pragnie tworzyć wartość dla klientów, musi zrozumieć ich żądania i oczekiwania[7], aby za sprawą swojej propozycji wartości klient osiągnął satysfakcję, czyli stan, w którym czuje, że jego oczekiwania zostały spełnione dzięki cechom, które posiada oferowany mu produkt/usługa[8]. Klient bowiem wybierze spośród wielu różnych ofert tę, która przyniesie mu największą wartość[9].

Łańcuch wartości jest to zespół środków umożliwiających identyfikowanie sposobów (dróg) do tworzenia wartości dla klienta oraz przewagi konkurencyjnej organizacji na rynku (regionalnym, narodowym, międzynarodowym, globalnym)[10]. Jest on ciągiem różnego rodzaju funkcji (działań), generujących wartość produktu/usługi, która jest określona przez relacje rynkowe między organizacją a nabywcą[11].

Realizacja założonych celów, egzystencja i rozwój wymagają od organizacji gromadzenia i wykorzystywania niezbędnych **zasobów**, do których należą zasoby rzeczowe (surowce, maszyny, urządzenia), zasoby finansowe (kapitały, dochody, zyski), zasoby osobowe (pracownicy i ich kwalifikacje), zasoby informacyjne (wszelkiego rodzaju dane potrzebne do podejmowania decyzji)[12]. **Kompetencja** jest to zdolność do utrzymania skoordynowanego rozmieszczenia zasobów w sposób, który pomaga organizacji osiągnąć założone cele[13].

---

[4] MSR 18, art. 7, *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 320/93.*

[5] *Finanse przedsiębiorstwa z elementami zarządzania i analizy,* red. M. Wypych, Łódź 2000, s. 167.

[6] S. F. Slater, *Developing a Customer Value-Based Theory of the Firm,* "Journal of the Academy of Marketing Science" 1997, no. 2, s. 164.

[7] G. Knowles, *Quality Management,* Telluride 2011, s. 12.

[8] J. M. Juran, A. B. Godfrey, *Juran's Quality Handbook,* New York 1998, s. 23.

[9] P. Kotler, *Marketing Management, Millennium Edition,* Boston 2002, s. 6.

[10] Z. Malara, *Przedsiębiorstwo w globalnej gospodarce. Wyzwania współczesności*, Warszawa 2006, s. 25.

[11] A. Stabryła, *Zarządzanie strategiczne w teorii i praktyce firmy*, Warszawa 2000, s. 341.

[12] J. Machaczka, *Podstawy zarządzania*, Kraków 2001, s. 7.

[13] R. Sanchez, A. Heene, *The New Strategic Management: Organizations, Competition and Competence*, Chichester 2004, s. 7.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Przyjmując, że strategię definiuje się jako program działania określający główne cele organizacji i sposoby ich osiągania[14], to można ją też rozumieć jako proces zarządzania złożony z trzech etapów.

1. Analiza strategiczna przedsiębiorstwa – diagnoza przedsiębiorstwa, określenie obecnych i przyszłych szans i zagrożeń oraz mocnych i słabych stron, a także ocena pozycji strategicznej przedsiębiorstwa.
2. Planowanie strategiczne – generowanie opcji strategicznych, ocena tychże oraz wybór wariantu strategii jako kompromisu między opcją atrakcyjną a możliwą do realizacji. Ten etap powinien być uwieńczony przedstawieniem kilku wersji planu strategicznego, opartych na zróżnicowanych co do stopnia prawdopodobieństwa scenariuszach przyszłości.
3. Wdrożenie, realizacja strategii. Na tym etapie firma powinna podjąć szereg decyzji taktycznych i operacyjnych, mających na celu prawidłowe zaplanowanie zasobów niezbędnych do wdrożenia przyjętej strategii, określenie koniecznych zmian struktur organizacyjnych oraz wprowadzenie systemów motywacji i kontroli.

Podstawowe metody analizy strategicznej to analiza SWOT, metody portfelowe (BCG, GE), analiza luki strategicznej (Ansoff), metoda 20/80 (Pareto).

Analiza SWOT

Skrót SWOT pochodzi od pierwszych liter angielskich słów: *Strengths* (siły, atuty), *Weaknesses* (słabości), *Opportunities* (szanse, okazje), *Threats* (zagrożenia).

Rozpoznanie sytuacji w bezpośrednim otoczeniu rynkowym i otoczeniu ogólnym, a także analiza i ocena własnych aktywów rynkowych, stanowią podstawę do określenia strategicznej sytuacji przedsiębiorstwa i wyprowadzenia wniosków dotyczących kierunków jego rozwoju. Podstawowe znaczenie ma przy tym ustalenie: z jednej strony – szans i zagrożeń związanych z aktualnym stanem i kierunkami zmian otoczenia; z drugiej – atutów i słabości wynikających ze stanu własnych zasobów przedsiębiorstwa. Tego rodzaju postępowanie jest określane mianem analizy SWOT.

Analizy typu SWOT/TOWS znajdują zastosowanie na poziomie zarządzania całym przedsiębiorstwem lub poszczególnymi strategicznymi jednostkami biznesu itp.). Ogólnie rzecz biorąc, analiza składa się z trzech części:

[14] M. Romanowska, *Analiza strategiczna przedsiębiorstwa*, s. 2.

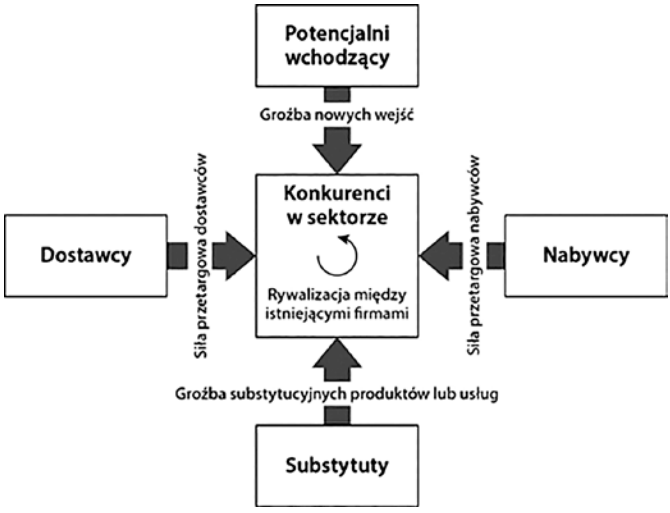
Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

- identyfikacji i analizy szans i zagrożeń,
- identyfikacji i analizy silnych i słabych stron przedsiębiorstwa,
- konfrontacji otrzymanych wyników dla otoczenia przedsiębiorstwa i jego zasobów wewnętrznych.

Identyfikacja i analiza szans i zagrożeń

Szanse i zagrożenia występują w szeroko rozumianym otoczeniu przedsiębiorstwa. Otoczenie to można podzielić na bliższe (funkcjonalne) i dalsze (makrootoczenie). W otoczeniu bliższym oddziaływanie poszczególnych elementów otoczenia na przedsiębiorstwo ma charakter dwustronny, w makrootoczeniu oddziaływanie odbywa wyłącznie w kierunku z otoczenia do przedsiębiorstwa. W wyróżnieniu elementów otoczenia bliższego możemy posiłkować się definicją sektora konkurencyjnego sformułowaną po raz pierwszy przez M. Portera. Według niego w otoczeniu bliższym możemy wyróżnić następujące elementy:

1. Konkurencja obecna.
2. Konkurencja potencjalna.
3. Dostawcy.
4. Nabywcy.
5. Substytuty.



Ryc. 2. Elementy otoczenia bliższego

Źródło:https://www.bankier.pl/wiadomosc/Robert-Grzybek-Sprzedaz-osobista-i-zarzadzanie-zespolem-sprzedazy-3454848.html.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Elementami otoczenia dalszego mogą być następujące czynniki:
1. Czynniki ekonomiczne.
2. Czynniki demograficzne.
3. Czynniki polityczno-prawne.
4. Czynniki środowiskowe.
5. Czynniki kulturowe.

Ocena szans i zagrożeń w potencjalnym polu działania przedsiębiorstwa umożliwia wyróżnienie czterech typowych sytuacji i odpowiadających im przedsięwzięć (tab. 1):

- idealnych okazji, gdy dużym szansom wzrostu rynku towarzyszy niewielkie ryzyko pojawienia się zagrożeń;
- interesów ustabilizowanych, stwarzających okazję uzyskania niewielkich, ale stosunkowo pewnych źródeł zysku;
- interesów spekulacyjnych, cechujących się kumulacją szans i zagrożeń; przedsięwzięć kłopotliwych, gdy przewidywany rozwój zmian w otoczeniu nie stwarza szans rozwoju rynku, a przy tym występują liczne zagrożenia.

Tabela 1. Podział przedsięwzięć gospodarczych ze względu na poziom szans i zagrożeń

Zagrożenia / Szanse	Duże	Małe
Małe	Idealne okazje	Interesy ustabilizowane
Duże	Interesy spekulacyjne	Przedsięwzięcia kłopotliwe

Źródło: R. Niestrój, *Zarządzanie marketingiem. Aspekty strategiczne*, Warszawa–Kraków 1996, s. 119.

Identyfikacja i analiza rynkowych atutów i słabości przedsiębiorstwa

Szczegółowa analiza aktywów jest wyznacznikiem siły konkurencyjnej przedsiębiorstwa na danym rynku. Świadomość własnych atutów i słabości ma podstawowe znaczenie w kształtowaniu realistycznej rynkowej strategii przedsiębiorstwa. Firma, która w porównaniu z konkurentami wykazuje więcej silnych, niż słabych punktów, ma większe możliwości wykorzystania stwarzanych przez otoczenie szans i umocnienia lub obrony (w przypadku przewagi zagrożeń) dotychczasowej pozycji rynkowej.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Procedura analizy obejmuje:

1) identyfikację czynników ważnych z punktu widzenia określenia siły konkurencyjnego oddziaływania przedsiębiorstwa na danym rynku,
2) ustalenie kryteriów oceny każdego z czynników,
3) ustalenie punktowej skali ocen,
4) ocenę poszczególnych czynników według przyjętej skali i wyznaczenie profilu mocnych i słabych stron,
5) analizę uzyskanych wyników i wyprowadzenie wniosków w zakresie wyznaczonym celami analizy.

Do celów analizy należy wybrać ograniczoną listę czynników mogących być potencjalną silną lub słabą stroną. Jeśli lista ta będzie przekraczała listę około dwudziestu pozycji, mogą pojawić się istotne problemy z prawidłową diagnozą sytuacji konkurencyjnej przedsiębiorstwa. Przykładowa lista czynników, które znajdą zastosowanie w analizie:

1) wielkość obrotu,
2) udział w rynku,
3) udział eksportu,
4) terminowość dostaw,
5) jakość usług związanych ze sprzedażą,
6) ceny,
7) warunki zapłaty,
8) krąg stałych klientów,
9) sieć dystrybucji[15].

Po ustaleniu listy kryteriów kolejnym zagadnieniem jest dobór właściwej skali ocen. Zalecane są bardziej rozbudowane skale punktowe, zawierające przedziały ocen: silnych, średnich i słabych (np. od 9 do 4 punktów – element silny; od 3 do /-3/ – średni; od /-4/ do /-9/ – słaby).

Najważniejszym i zarazem najtrudniejszym elementem analizy jest dokonanie punktowej oceny każdego z analizowanych czynników. Dotyczy to głównie oceny za pomocą kryteriów niewymiernych (np. jakość wizerunku firmy) lub takich, gdzie nie udało się uzyskać odpowiednich danych liczbowych. Luki informacyjne szczególnie często występują w danych dotyczących konkurentów. W takich sytuacjach jesteśmy zdani na opinie osób przeprowadzających analizę. Trudny do uniknięcia subiektywizm ocen można ograniczyć przez formułowanie ich w sposób zespołowy, przy udziale odpowiednich fachowców i ekspertów niezwiązanych z analizowanym przedsiębiorstwem.

---

[15] R. Niestrój, *Zarządzanie marketingiem. Aspekty strategiczne.* Warszawa–Kraków 1996.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Oceny mogą być ustalane na zasadzie:

- konsensusu – uzgadnianie wspólnej oceny w wyniku dyskusji i wymiany argumentów,
- uśredniania – ocena zespołowa jest średnią arytmetyczną ocen indywidualnych wszystkich członków zespołu,
- głosowania – ocena zespołowa jest różnicą pomiędzy liczbą głosów oceniających dany element pozytywnie i liczbą głosów negatywnych. W tym przypadku nie ma zatem możliwości indywidualnego stopniowania ocen, trzeba jednoznacznie wskazać czy dany element stanowi silny, czy słaby punkt przedsiębiorstwa.

Przedstawienie wyników analizy w formie wykresu tabelarycznego pozwala na wyznaczenie tzw. profilu silnych i słabych stron, ułatwiającego porównanie potencjału przedsiębiorstwa z potencjałem głównego konkurenta. Przykładowy wykres takiego profilu, przy zastosowaniu skali punktowej od +9 do –9 punktów, przedstawiono na rysunku 3.

Ze względu na podstawę odniesienia ocen można wyróżnić trzy zasadnicze odmiany analizy:

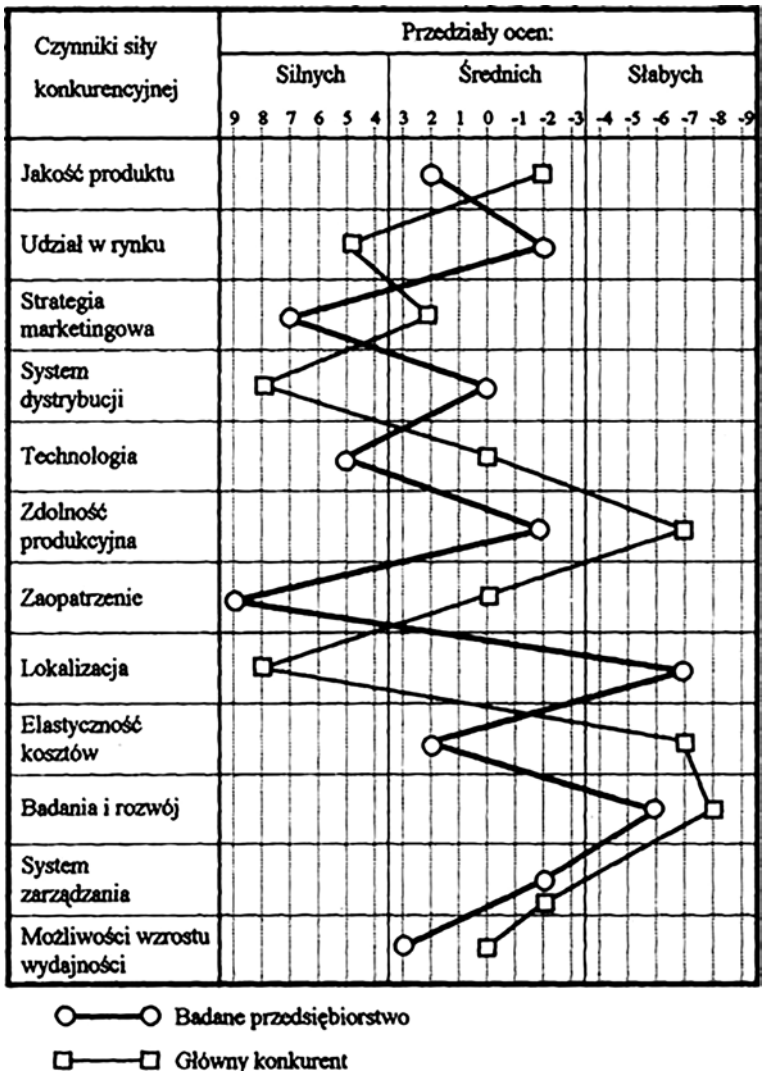
- międzypodmiotową – której podstawę stanowią oceny dotyczące głównego konkurenta lub grupy konkurentów, reprezentujących stan przeciętny w danej branży,
- normatywną – w której stan obecny jest porównywany ze stanem pożądanym (planowanym),
- historyczną – w której stan obecny jest porównywany ze stanami minionymi (np. sprzed roku lub trzech lat).

Podstawowe znaczenie ma analiza międzypodmiotowa, zwana również **benchmarkingową**, która pozwala ocenić atuty i słabości przedsiębiorstwa w bezpośrednim odniesieniu do konkretnego konkurenta. W sytuacji, gdy ze względu na duże rozproszenie sektora trudno wskazać najważniejszego konkurenta, podstawę odniesienia stanowi charakterystyka przeciętnego (typowego) konkurenta, sporządzona na podstawie obserwacji grupy firm dominujących na danym rynku.

W zależności od otrzymanych profili silnych i słabych stron danego przedsiębiorstwa i jego konkurenta mamy do czynienia z czterema możliwymi wynikami analizy silnych i słabych stron (tab. 2):

- bezwzględnej przewagi, gdy profil atutów i słabości firmy w całości góruje nad profilem konkurenta,
- przewagi opartej na wybranych atutach, gdy profile ocenianych przedsiębiorstw często się ze sobą przecinają,
- sytuacji przeciętnej, gdy profil atutów i słabości firmy w zasadzie pokrywa się z oceną atutów i słabości konkurenta,
- przewagi słabości, gdy łącznie atuty konkurenta górują nad atutami firmy.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376



Rys. 3. Przykładowy profil silnych i słabych stron przedsiębiorstwa

Źródło: R. Niestrój, *Zarządzanie marketingiem. Aspekty strategiczne*, s. 123.

Analiza historyczna pozwala prawidłowo ocenić, które elementy potencjału przedsiębiorstwa wzmocniły się, które zaś uległy osłabieniu. Stosuje się ją m.in. w sytuacji, gdy firma działa w warunkach monopolu.

Z punktu widzenia planowania strategii szczególne znaczenie ma analiza normatywna. Polega ona na ocenie stanu własnych zasobów w porównaniu z wymaganiami wynikającymi z planów przedsiębiorstwa. Ten rodzaj oceny jest często wykorzystywany w controllingu strategicznym.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Tabela 2. Warianty sytuacji ze względu na siłę konkurencyjną przedsiębiorstwa

Słabości / Atuty	Duże	Małe
Małe	Bezwzględna przewaga	Przeciętna
Duże	Przewaga oparta na wybranych atutach	Przewaga słabości

Źródło: R. Niestrój, *Zarządzanie marketingiem. Aspekty strategiczne*, s. 124.

Warianty strategicznej sytuacji przedsiębiorstwa

Aby uzyskać syntetyczny obraz analityczny SWOT, należy zestawić ze sobą wszystkie możliwe warianty sytuacji otoczenia i przedsiębiorstwa, tworząc tabelę wynikową, obejmującą szesnaście szczegółowych wariantów sytuacyjnych (tab. 3). Ukazują one zakres potencjalnego zróżnicowania wariantów strategicznej sytuacji przedsiębiorstwa i związanych z nimi przykładowych opcji dotyczących kierunków dalszego działania.

Tabela 3. Warianty strategicznej sytuacji przedsiębiorstwa wynikające z analizy SWOT

Rodzaj przedsięwzięcia ze względu na relacje szans i zagrożeń	Sytuacja konkurencyjna przedsiębiorstwa			
	Bezwzględna przewaga	Przewaga oparta na wybranych atutach	Przeciętna	Przewaga słabości
1	2	3	4	5
Idealne okazje	Inwestować	Inwestować, eliminując własne słabości	Inwestować i budować przewagę konkurencyjną	Eliminować słabości i naśladować lidera
Interesy spekulacyjne	Inwestować, starając się neutralizować zagrożenia	Skupiać uwagę na okazjach pozwalających zrównoważyć zagrożenia atutami	Wykorzystywać selektywnie, starając się zająć ewentualne nisze rynkowe	Wycofywać się

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

1	2	3	4	5
Interesy ustabilizowane	Podtrzymywać w miarę potrzeb	Podtrzymywać w miarę potrzeb	Podtrzymywać	Eliminować słabości i naśladować lidera
Przedsięwzięcia kłopotliwe	Wycofywać się	Wycofywać się	Wycofywać się	Wycofywać się

Źródło: R. Niestrój, *Zarządzanie marketingiem. Aspekty strategiczne,* s. 126.

Analizy portfelowe

Metody portfelowe jest to zbiór narzędzi umożliwiających dokonanie oceny różnych możliwości działania oraz określenie przyszłej pozycji przedsiębiorstwa. Przedstawiają one w sposób graficzny w przestrzeni dwuwymiarowej przewidywane rezultaty wzajemnego oddziaływania na siebie czynników kontrolowanych i niekontrolowanych przez firmę. Czynniki kontrolowane są z reguły prezentowane na osi odciętych, a czynniki niekontrolowane – na osi rzędnych. Relacje między tymi czynnikami w układzie współrzędnych tworzą tzw. macierz strategiczną (ang. *strategic matrix*). Jest to siatka umożliwiająca ocenę pozycji różnych dziedzin działalności przedsiębiorstwa według dwóch zmiennych.

Do najbardziej znanych i praktycznie stosowanych metod portfelowych można zaliczyć:

- macierz wzrostu udziału w rynku, zwaną **macierzą BCG**,
- macierz atrakcyjności branżowej (**macierz McKinsey**).

Macierz BCG

Macierz BCG jest najstarszą (1969 r.), najprostszą i wciąż bardzo użyteczną metodą prezentacji portfela produkcji. Została skonstruowana na podstawie dwóch zmiennych: stopy wzrostu rynku oraz względnego udziału w rynku badanego produktu lub grupy produktów. Z powodu sposobu konstrukcji model ten jest niekiedy nazywany **Growth-Share Matrix**. Konstrukcja macierzy BCG opiera się na obserwacji cyklu życia produktów i badaniu efektu skali, z których wynika, że produkty we wczesnych fazach życia nie generują wysokich zysków, ponieważ wymagają dużych nakładów finansowych, a wysoka rentowność jest silnie powiązana z dużym udziałem produktu w rynku.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Do zbudowania macierzy potrzebne jest zgromadzenie informacji na temat udziału w rynku każdej grupy asortymentowej przedsiębiorstwa oraz danych dotyczących względnych przyrostów sprzedaży na wszystkich rynkach, na których prowadzona jest sprzedaż. Wskaźnik względnego udziału w rynku obliczamy poprzez iloraz ilości sprzedaży danego przedsiębiorstwa i jego najbliższego konkurenta, natomiast wskaźnik dynamiki rynku to iloraz różnicy w wielkości sprzedaży w następujących po sobie okresach czasu, dla których wykonujemy analizę i ilości sprzedaży na rynku w badanym okresie, pomnożony przez 100%.

wzrost rynku		
	DYLEMAT – słaba rentowność – duże potrzeby finansowe	**GWIAZDA** – słaba rentowność – duże potrzeby finansowe
	KULA U NOGI – słaba rentowność – małe potrzeby finansowe	**DOJNA KROWA** – wysoka rentowność – małe potrzeby finansowe

względny udział w rynku

Rys. 4. Macierz BCG

Źródło: opracowanie własne.

Wynikiem wyliczeń jest spozycjonowanie na macierzy BCG poszczególnych linii asortymentowych przedsiębiorstwa.

Główne kierunki działań strategicznych dotyczących produktów i ich uwarunkowania przedstawia tabela 4.

Tabela 4. Główne kierunki działań strategicznych

Zmienna				
Rynkowa pozycja produktu	Orientacja rynkowa	Zyskowność	Niezbędne inwestycje	Przepływy finansowe netto (*cash flow*)
1	2	3	4	5
Gwiazdy	utrzymuj lub zwiększaj udział w rynku	duża	znaczące	zerowe lub ujemne
Dojne krowy	utrzymuj udział w rynku	duża	niewielkie	zdecydowanie dodatnie

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

1	2	3	4	5
Dylematy	zwiększaj udział w rynku, wyciągnij korzyści („żniwa") i wycofaj się z rynku	zerowa lub ujemna, niska lub ujemna	znaczące, niewielkie lub zerowe	zdecydowanie ujemne, dodatnie
Kule u nogi	wyciągnij korzyści („żniwa") i wycofaj się z rynku	niewielka	niewielkie lub zerowe	dodatnie

Źródło: opracowanie własne.

Macierz McKinsey

W macierzy opracowanej we współpracy General Electric (GE) i firmy consultingowej McKinsey and Co. starano się wyeliminować słabości metody BCG, głównie zawarte w niej uproszczenia oraz problem ograniczonej jej przydatności do analizy firm zdywersyfikowanych. W sytuacji, gdy przedsiębiorstwo działało równocześnie w wielu przemysłach i miało w portfelu kilkaset czy kilka tysięcy produktów, niewykonalne było posługiwanie się metodami, w których każdy wyrób oddzielnie poddaje się pozycjonowaniu i analizie.

Metoda opiera się na założeniu, że dwa czynniki muszą być w sposób systemowy rozpatrywane przy decyzjach o budowaniu strategii:

- **pierwszy** z nich to atrakcyjność otoczenia (branży), w jakim działa przedsiębiorstwo,
- **drugi** to zdolność przedsiębiorstwa do osiągania konkurencyjnej przewagi w danej branży.

Zarówno *Atrakcyjność otoczenia*, jak i *Pozycja konkurencyjna* **są tak naprawdę grupami wskaźników, których łączną wartość ustalamy poprzez obliczenie średniej arytmetycznej lub** ważonej z ocen (najczęściej w skali 0–6), nadawanych przez grupy ekspertów. Wyniki wyliczeń pozwalają spozycjonować linię asortymentową przedsiębiorstwa na następującej macierzy wyników:

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Tabela 5. Macierz wyników

		Atrakcyjność branży		
		duża	średnia	mała
Pozycja konkurencyjna	silna	*Inwestowanie i wzrost:* poszukiwanie sposobu dominacji na rynku	*Selektywny wzrost:* ocena możliwości segmentacji rynku, próba inwestowania w najbardziej obiecujące segmenty	*Selektywna analiza opcji:* utrzymywanie poziomu inwestycji na poziomie minimalnym, maksymalizacja *cash flow*
	średnia	*Selektywny wzrost:* identyfikacja słabości firmy, wykorzystanie silnych stron, poszukiwanie przywództwa w wybranych segmentach	*Selektywna analiza opcji:* specjalizacja, selektywne inwestycje, segmentacja rynku	*Maksymalizacja zysku:* minimalne inwestycje, ograniczenie linii produktowych i przygotowanie do wycofania się z rynku
	słaba	*Selektywna analiza opcji:* specjalizacja w niszach rynkowych, analiza możliwości wykupu firm o znaczących przewagach strategicznych	*Maksymalizacja zysku:* próba specjalizacji i/lub przygotowanie do wycofania się z rynku	*„Żniwa":* zgrane w czasie „żniwa" i wycofanie się z rynku

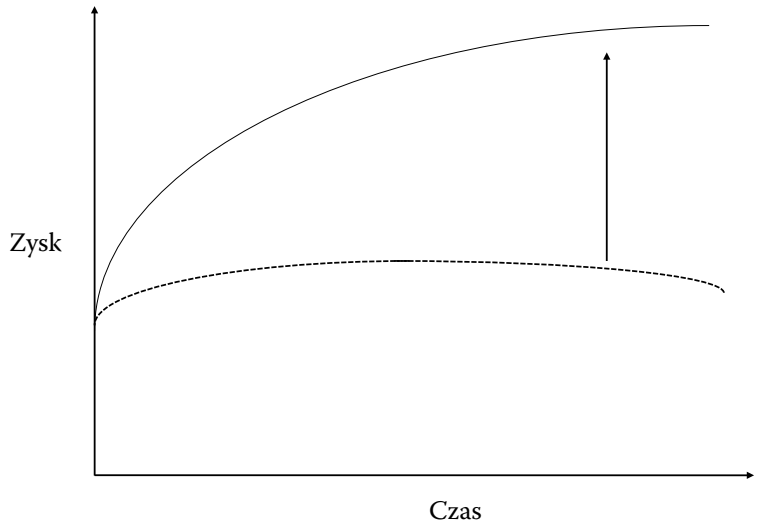
Źródło: opracowanie własne.

Luka strategiczna

Metoda ta jest formą ekstrapolacji trendu, a więc należy do grupy metod statystycznych. Dlatego może być stosowana jedynie w odniesieniu do zjawisk mierzalnych, o charakterze powtarzalnym, dla których jesteśmy w stanie określić trend. Dzięki tej metodzie badać można trendy dotyczące zmian zachodzących zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz organizacji, obejmujących zasoby, popyt, zmiany technologii, inwestycje.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Analiza luki pozwala na zbadanie zbieżności istniejącej i wdrażanej strategii z sytuacją obecną i prognozowanymi zmianami w otoczeniu. Strategiczna analiza luki powinna być rozumiana jako metoda planowania strategicznego, w której dąży się do określania sposobów zniwelowania różnic między celami organizacji a oczekiwaniami otoczenia, z zamiarem skoncentrowania strategii na analizie i zamknięciu luki.



Rys. 5. Luka między krzywą pożądaną a krzywą prognozowaną

Źródło: opracowanie własne.

Macierz Ansoffa

To układ czterech modelowych opcji strategicznych związanych z kształtowaniem pól rynkowej aktywności przedsiębiorstwa. Opcje te różnią się między sobą charakterem działań operacyjnych związanych z ich realizacją, a także skalą niezbędnych nakładów, wielkością ryzyka oraz skalą możliwych do uzyskania efektów.

1. **Penetracja Rynku**
   Polega na poszukiwaniu możliwości zwiększenia sprzedaży dotychczasowych produktów na dotychczasowym rynku. Efektem jej zastosowania może być wzrost udziału w rynku.
2. **Rozwój Rynku**
   Jest to pozyskiwanie dla dotychczasowych produktów nowych rynków zbytu.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

3. **Rozwój Produktu**
   Polega na poszukiwaniu możliwości wzrostu sprzedaży przez wprowadzenie na dotychczasowy rynek nowego produktu. Jest on ściśle powiązany z analizą cyklu życia produktu, polityką innowacyjną oraz kształtowaniem programu asortymentowego przedsiębiorstwa.
4. **Dywersyfikacja**
   Wymaga ona rozszerzenia i zróżnicowania dotychczasowego pola rynkowego przez wejście na nowe rynki z produktami dotychczas niewytwarzanymi w przedsiębiorstwie.
   – **dywersyfikacja pozioma**
     Polega na rozszerzeniu dotychczasowego programu o wyroby lub usługi należące do innych rynków, lecz na tyle bliskich, że umożliwia to wykorzystanie w nowej działalności dotychczasowego doświadczenia firmy, marki, systemu dystrybucji itp.
   – **dywersyfikacja pionowa**
     Polega na podejmowaniu działalności, stanowiącej ogniwo poprzednie lub następne w stosunku do działalności dotychczasowej.
   – **dywersyfikacja równoległa**
     Polega na podejmowaniu działalności niemających bezpośrednich związków z dotychczasowym polem rynkowym przedsiębiorstwa.

Rys. 6. Macierz Ansoffa

Źródło: opracowanie własne.

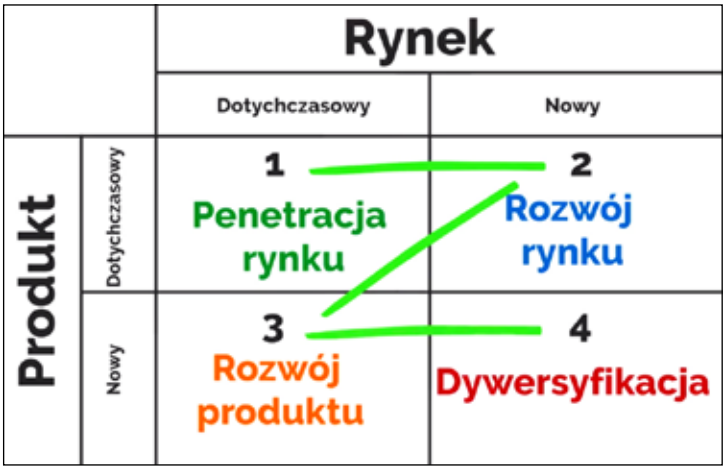
Kolejność postępowania.

1. Jako pierwszy krok należy spróbować zwiększenia zysków poprzez sprzedaż istniejących produktów na obecnych rynkach (penetracja rynku).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

2. Jeżeli to nie przyniesie pożądanych efektów, należy zastanowić się, jakie nowe rynki można zdobyć.
3. Dopiero następnym krokiem jest wprowadzenie nowego produktu na dotychczasowe rynki. Wymaga to większego wysiłku od przedsiębiorstwa, ponieważ stoi ono przed zadaniem zbudowania produktu od początku.
4. Ostatnim krokiem jest dywersyfikacja. Jest to działanie dość ryzykowne, dlatego powinno być zastosowane dopiero wtedy, gdy wszystkie poprzednie nie przyniosą pożądanych efektów. W takiej sytuacji przedsiębiorstwo musi liczyć się z dużym nakładem finansowym w celu utworzenia nowego dobra i pozyskania nowych rynków.

Wybory strategiczne powinny być podejmowane zgodnie z „regułą Z". Penetracja rynku pozwala nam na pomnażanie kapitału, jakim firma już dysponuje, dywersyfikacja zaś to poszukiwanie całkiem nowego kapitału.



Rys. 7. Reguła Z

Źródło: opracowanie własne.

Analiza ABC

Analiza ABC należy do grupy technik formułowania problemów i służy do wyboru przedmiotu badań. Pozwala ona ustalić kolejność, w jakiej należy prowadzić szczegółowe badania nad rozwiązaniami danego problemu organizacyjnego. Opiera się na **zasadzie Pareto**, która zakłada, że w dużych zbiorach obiektów mała część zbioru (około 20%) wywołuje przeważająca część skutków (około 80%). Nazwa pochodzi od nazwiska włoskiego

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

ekonomisty Vilfredo Pareto, badającego nierównomierności podziału dochodu. Praktyka organizacyjna wykazała słuszność zasady Pareto w wielu zagadnieniach, np. 20% części złożonego produktu powoduje 80% kosztów jego wytworzenia, 20% części produktu powoduje 80% kosztów naprawy gwarancyjnej itp. Zasadę Pareto należy traktować jako ogólną zasadę nierównomierności, wartości liczbowe traktować należy elastycznie, zgodnie z warunkami badanych zjawisk. **Metoda ABC** pozwala nam określić owe 20% szczególnie ważnych problemów, wartych dalszych badań.

Analiza ABC składa się z następujących etapów:

I etap: ustalenie liczby elementów, będących przedmiotem analizy.

II etap: przypisanie poszczególnym elementom wartości parametrów różnicujących ich znaczenie.

III etap: uporządkowanie zbioru elementów według malejącej wartości parametru.

IV etap: określenie udziału poszczególnych elementów w łącznej liczbie elementów.

V etap: obliczenie skumulowanego procentowego udziału elementów w łącznej liczbie elementów.

VI etap: obliczenie skumulowanej wartości parametrów.

VII etap: obliczenie skumulowanego procentowego udziału wartości parametrów w ogólnej wartości parametrów.

VIII etap: wykreślenie tzw. krzywej ABC, obrazującej zależność między kumulowanym procentem badanych elementów a kumulowanym procentem wartości parametrów.

IX etap: podział zbioru na trzy podzbiory A, B, C, obejmujące A: 75–80% udziału wartości parametru, B: 75–90% udziału wartości parametru, C: 90–100% udziału wartości parametru. Wyznaczając powyższe podzbiory, należy szczegółowo przeanalizować kształt krzywej. Punktami wyznaczającymi poszczególne podzbiory są punkty, w których następuje wyraźna zmiana spadku krzywej. Podział na podzbiory ABC może obejmować różne od podanych wyżej wartości udziałów. Istotne jest, aby wyodrębnić ze zbioru taki niewielki podzbiór, którego znaczenie jest decydujące z punktu widzenia przyjętego parametru.

X etap: analiza wyników i przyjęcie oddzielnych strategii postępowania w stosunku do poszczególnych podzbiorów. Podzbiór A zawiera elementy kluczowe, istotne dla danego problemu. Dalsze badania szczegółowe powinny koncentrować się na elementach z tego podzbioru. Elementy z podzbioru B mogą być brane pod uwagę, jeżeli przemawiają za tym względy natury jakościowej. Natomiast podzbiór C zawiera elementy o znaczeniu marginalnym.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Podsumowując w tym miejscu całość podjętych rozważań, można sformułować następujące wnioski:

1. **Zarządzanie strategiczne** jest koncepcją, polegającą na długoterminowym sposobie zarządzania organizacją. Jest ono wynikiem ewolucji w teorii zarządzania wynikającej z konieczności radzenia sobie w trudnym i nieprzewidywalnym otoczeniu.
2. **Strategia** pozwala dostrzec organizację taką, jaka powinna ona być i taka jaka może się stać w perspektywie 3–5 lat.
3. **Ważnym aspektem zarządzania strategicznego** jest prawidłowe odnalezienie się w środowisku (branży, sektorze) organizacji z uwzględnieniem jej możliwości i ograniczeń**.**
4. **Istnieją określone narzędzia analizy strategicznej**, takie jak SWOT, macierz Ansoffa czy też metody portfelowe, których wykorzystanie ułatwia podejmowanie decyzji o charakterze strategicznym w organizacji.

Polecana literatura uzupełniająca:

Gierszewska J., Romanowska M., *Analiza strategiczna przedsiębiorstwa*, Warszawa 1997.

Hartliński M., *Przywództwo partyjne w Polsce*, Toruń 2011.

Kasińska-Metryka A., *Proces kreacji przywódców politycznych. Od ujęcia tradycyjnego do współczesnego*, Kielce 2012.

Niestrój R., *Zarządzanie marketingiem. Aspekty strategiczne*, Kraków–Warszawa 1996.

Obłój K., *Strategia sukcesu firmy*, Warszawa 2006.

Urbanowicz-Sojkin E., *Praktyka zarządzania strategicznego. Studia polskich przypadków*, Warszawa, 2008.

Pytania dodatkowe do tematu

1. Jakie są uwarunkowania dobrej strategii przedsiębiorstwa?
2. Na czym polega sformułowanie misji przedsiębiorstwa?
3. Co to jest model biznesowy?
4. Jakie rodzaje analiz są przydatne do sformułowania i weryfikacji strategii?

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

BARBARA ZBROIŃSKA,
Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach
ORCID: 0000-0002-1724-0786
RAFAŁ BIELAWSKI
Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach
ORCID: 0000-0002-6203-4367

Zarządzanie finansami i controlling w sektorze publicznym

Sektor publiczny – finanse publiczne – dobra publiczne – podatki państwowe – podatki lokalne – budżet – deficyt budżetowy – dług publiczny – decentralizacja finansów publicznych – controlling

Sektor publiczny i finanse publiczne w gospodarce narodowej

Sektor publiczny i finanse publiczne są obszarami aktywności państwa w dwóch sferach: realnej (rzeczowej) i pieniężnej. Sferę realną tworzą dwa sektory gospodarki – prywatny i publiczny, wyodrębnione ze względu na własność majątku. W sektorze prywatnym, gdzie majątek jest własnością prywatną, funkcjonują gospodarstwa domowe, przedsiębiorstwa prywatne, banki komercyjne i inne organizacje. **Sektor publiczny** tworzy państwo i jego instytucje dysponujące majątkiem, który jest własnością publiczną, tj. państwową lub komunalną (samorządów terytorialnych). Według terminologii statystyki narodowej sektor publiczny obejmuje ogół podmiotów gospodarki narodowej, grupujących własność państwową (Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych), własność jednostek samorządu terytorialnego (jst) lub samorządowych osób prawnych oraz „własność mieszaną" z przewagą kapitału (mienia) podmiotów sektora publicznego[1]. Sferę finansową tworzą **finanse publiczne** i finanse prywatne, wyodrębnione ze względu na rodzaj źródła finansowania. Finanse publiczne są narzędziem państwa w realizacji jego zadań społecznych, gospodarczych, politycznych, finansowanych z funduszy publicznych.

[1] Pojęcia stosowane w statystyce publicznej, https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/2961,pojecie.html.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Mimo istotnych różnic, pojęcia te bywają potocznie utożsamiane ze względu na ścisłe współzależności występujące między nimi.

Pojęcia „sektor publiczny" i „finanse publiczne" dotyczą dwóch odrębnych, chociaż ściśle ze sobą powiązanych, sfer aktywności państwa: sfery realnej (rzeczowej) i sfery pieniężnej.
W sferze realnej występują:
- *sektor publiczny,*
- *sektor prywatny.*

W sferze finansów występują:
- *finanse publiczne,*
- *finanse prywatne.*

Pomiędzy podmiotami obu sektorów: publicznym i prywatnym zachodzą różnorodne powiązania i przepływy pieniężne w systemie finansowym państwa, wiążąc jednocześnie finanse prywatne z finansami publicznymi lub inaczej ujmując, budżety prywatne z budżetami publicznymi. Wszelkie operacje pieniężne dokonują się w systemie finansowym państwa. Współtworzą go finanse prywatne (rynkowy system finansów), gdzie reguły przepływu pieniądza narzuca rynek, oraz **finanse publiczne,** tworzone przez państwo i instytucje powołane do wykonywania zadań publicznych, gdzie zasady przepływu pieniądza stanowi państwo[2]. Gromadzenie i wydatkowanie środków pieniężnych dokonuje się w budżetach prywatnych, na które składają się budżety gospodarstw domowych i przedsiębiorstw prywatnych oraz w budżetach publicznych, z których największymi są budżet państwa, budżety jednostek samorządu terytorialnego (jst) i ubezpieczeń społecznych.

Powiązania te są następstwem istnienia państwa i sprawowania przez nie funkcji, zwłaszcza dostarczania **dóbr publicznych**, finansowanych z funduszy publicznych, gromadzonych w ramach polityki fiskalnej państwa. Polityka fiskalna obejmuje decyzje państwa dotyczące gromadzenia i wydatkowania środków publicznych (z budżetu państwa). Składają się one przede wszystkim z danin oraz ze środków funduszy Unii Europejskiej oraz przychodów budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego ze sprzedaży papierów wartościowych i z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa lub jst[3].

---

[2] B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, *System finansowy w Polsce*, t. 1, wyd. 2, Warszawa 2019, s. 23.

[3] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240 ze zm., art. 5.1.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Wydatki z budżetu państwa przeznaczone są na funkcjonowanie organów władzy publicznej (rządowej, organów kontroli, sądów, trybunałów), na zadania wykonywane przez administrację rządową, subwencje i dotacje dla jst i innych podmiotów, obsługę długu publicznego, wkład krajowy do programów finansowanych ze środków UE[4]. Wydatki z budżetów jst w szczególności przeznaczone są na wykonywanie zadań własnych samorządu oraz zadań zleconych przez administrację rządową[5].

Podstawowym źródłem zasilania budżetu państwa są daniny publiczne, do których zalicza się: podatki, składki, opłaty, wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz banków państwowych, a także inne obowiązkowe świadczenia na rzecz budżetów publicznych (budżetu państwa, samorządu terytorialnego i funduszy celowych)[6]. Największych dochodów budżetowi państwa i budżetom jst dostarczają odpowiednio **podatki państwowe** i lokalne. Główną pozycję dochodów publicznych stanowią podatki centralne. Należą do nich: podatek od towarów i usług VAT, podatek akcyzowy, podatek dochodowy od osób fizycznych i prawnych oraz podatek od gier. Zasilenie budżetów władz samorządowych[7] zapewniają **podatki lokalne**: rolny, leśny, od nieruchomości, od środków transportowych, od czynności cywilnoprawnych, od spadków i darowizn, podatek wpłacany w formie karty podatkowej oraz opłaty lokalne[8]. Zasady pobierania podatków ustalone przez państwo w ustawach podatkowych zawierają się w elementach konstrukcyjnych podatku. Podatnikami są, spełniające określone kryteria osoby fizyczne lub prawne (członkowie gospodarstw domowych, przedsiębiorcy i przedsiębiorstwa, instytucje i organizacje zarówno z sektora prywatnego, jak i publicznego). Podatki, którymi obciążone są podmioty prywatne, kierują strumienie pieniężne z sektora prywatnego do budżetów publicznych, inaczej mówiąc, finanse prywatne zasilają fundusze publiczne[9]. Strumienie pieniężne przybierają odwrotny

---

4 Ustawa o finansach publicznych, art. 112.1.

5 Ibidem, art. 216.1.

6 Ibidem, art. 5.2.

7 Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. 2003, nr 203, poz. 1966, tj. z 2020 r., poz. 23.

8 Ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz.U. 1991, nr 9, poz. 31, tj. Dz.U. 2019, poz. 1170.

9 Zauważyć należy, że część danin stanowią podatki od przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, wchodzących w skład sektora publicznego ze względu na dysponowanie przez te jednostki majątkiem publicznym, ale realizujących cele komercyjne.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

kierunek, kiedy podmioty sektora prywatnego uczestniczą w konsumpcji dóbr i usług publicznych lub otrzymują transfery z budżetu państwa, np. stypendia, renty, emerytury, zasiłki.

Inny rodzaj powiązań pomiędzy sektorami występuje w operacjach pożyczkowych państwa lub jst. Oszczędności sektora prywatnego są dla państwa źródłem finansowania **deficytu budżetowego** i **długu publicznego**. Państwo przeprowadza operacje pożyczkowe za pomocą skarbowych papierów wartościowych (obligacji i bonów skarbowych), sprzedawanych bankom komercyjnym lub nabywcom detalicznym.

Reasumując: Dwa odrębne pod względem własności sektory gospodarki – prywatny i publiczny – są sprzężone ze sobą w systemie finansowym państwa. Warunkiem istnienia sektora publicznego jest gromadzenie i wydatkowanie środków publicznych, na które składają się głównie daniny pochodzące z sektora prywatnego. Przepływ strumieni pieniężnych pomiędzy budżetami prywatnymi i publicznymi odbywa się w obu kierunkach. Środki pieniężne z budżetów prywatnych zasilają budżety publiczne, gdy podmioty sektora prywatnego płacą podatki oraz nabywają obligacje emitowane przez państwo lub jst. Pieniądze publiczne płyną do sektora prywatnego w postaci dostarczanych dóbr publicznych lub płatności transferowych z budżetu państwa dla gospodarstw domowych.

Zadania sektora publicznego w gospodarce

W sektorze publicznym zachodzą zjawiska i procesy realne, których efektem jest gromadzenie, wytwarzanie i dystrybucja dóbr publicznych. **Dobra publiczne** i prywatne rozróżniane są na podstawie dwóch kryteriów: odpłatności i użyteczności. Cechą dóbr publicznych jest ich finansowanie w całości lub w części z funduszy publicznych, a to znaczy, że ich konsumpcja musi wiązać się z umniejszeniem konsumpcji dóbr nabywanych ze środków prywatnych, czyli dóbr prywatnych, ponieważ fundusze publiczne głównie pochodzą z podatków. Drugą cechą odróżniającą dobra publiczne od dóbr prywatnych jest krąg korzystających. Korzyść z dobra prywatnego odnosi jedna osoba lub kilka osób. **Dobra publiczne charakteryzuje niekonkurencyjność, brak rywalizacji pomiędzy ich użytkownikami, korzystanie z dobra publicznego przez jedną osobę nie wyklucza innej osoby z jego konsumpcji**[10].

[10] S. Owsiak, *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*, Warszawa 2017, s. 35.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Cechy dóbr publicznych ze względu na kryteria:
- *użyteczności – nie ma rywalizacji o dobro, korzystanie z niego przez jedną osobę nie wyklucza z tej możliwości innych osób,*
- *odpłatności – dobra w całości lub w części finansowane z budżetów publicznych.*

Dobra publiczne w całości finansowane z funduszy publicznych nazywane są klasycznymi dobrami publicznymi, natomiast dobra w części dostarczane odpłatnie, a w części finansowane ze środków publicznych – mieszanymi dobrami publicznymi. Innym rodzajem są dobra społeczne, które mogą być dobrami prywatnymi, ale są dostarczane obywatelowi jako dobra publiczne (nawet wtedy, gdy ich nie akceptuje). Ze względu na społeczne znaczenie mogą być one w całości finansowane z funduszy publicznych lub w części z funduszy publicznych, a w części z prywatnych. Dobra społeczne zaspokajają potrzeby, które władze publiczne uznają za podstawowe lub których konsumpcja jest pożądana, np. mleko dla uczniów, szczepionki.

Państwo jako władza publiczna realizuje swoje zadania na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym w instytucjach i organizacjach sektora publicznego. Prawidłowością jest stały wzrost oczekiwań społeczeństwa co do zakresu dóbr dostarczanych przez państwo, w miarę rozwoju społeczno-gospodarczego[11]. Proces demokratyzacji, przejawiający się m.in. przekazywaniem zadań na poziom samorządów terytorialnych, odbywa się w warunkach **decentralizacji finansów publicznych**. **W wyniku tego procesu władze lokalne otrzymują część środków publicznych na realizację zadań w ramach ustawowych kompetencji**[12]. Do **zadań państwa** na poziomie centralnym należy m.in.: zapewnienie obrony narodowej i bezpieczeństwa zewnętrznego kraju, utrzymanie policji, zapewnienie funkcjonowania administracji centralnej, wymiaru sprawiedliwości, kontroli gospodarowania bogactwami naturalnymi oraz nadzór nad strategicznymi dziedzinami gospodarki oraz infrastrukturą (energetyka, paliwa), zapewnienie oświaty, ochrony zdrowia, utrzymanie systemu emerytalno-rentowego. **Zadania władz samorządowych** dotyczą zaspokajania potrzeb mieszkańców i poprawy warunków życia. Na poziomie gminy obejmują one m.in.: zaopatrze-

[11] Prawo Wagnera znane już na przełomie XIX i XX w.

[12] Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990 nr 16, poz. 95, tj. Dz.U. 2020 poz. 713; Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998 nr 91, poz. 578, tj. Dz.U. 2019 poz. 511, 1571; Ustawa z 5 czerwca 1998, o samorządzie województwa, Dz.U. 1998 nr 91, poz. 576, tj. Dz.U. 2019 poz. 512 ze zm.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

nie ludności w wodę, utrzymanie czystości miejsc publicznych (kanalizacja, wysypiska), dróg lokalnych, obiektów użyteczności publicznej (parki, ulice, stadiony), ładu przestrzennego, transportu lokalnego, placówek oświatowych i opieki zdrowotnej. Państwo oraz władze publiczne reprezentowane przez samorząd terytorialny wykonują te zadania społecznie użyteczne, które nie są, nie będą lub nie powinny być podejmowane przez podmioty prywatne.

Tak różnorodne zadania publiczne są wykonywane przez podmioty finansów publicznych zorganizowane właściwie i stosownie do przedmiotu działania. Ich działalność finansowana jest ze środków publicznych, tj. zgromadzonych w budżetach publicznych. Wśród podmiotów finansów publicznych znajdują się m.in. władze ustawodawcze centralne i uchwałodawcze samorządów terytorialnych, władze wykonawcze, kontrolne (Naczelna Izba Kontroli – NIK, Regionalna Izba Obrachunkowa – RIO), aparat skarbowy, fundusze ubezpieczeń społecznych[13]. Niektóre z tych jednostek wykonują ściśle określone zadania, jak np. państwowe szkoły wyższe czy jednostki samorządu terytorialnego lub samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej. Inne mają uniwersalną formę organizacyjno-prawną, jak: jednostka budżetowa, samorządowy zakład budżetowy, agencja wykonawcza, w ramach której mogą być wykonywane różnorodne zadania.

Reasumując: Zadaniem państwa jest dostarczanie dóbr publicznych. Są to dobra finansowane w całości lub częściowo z funduszy publicznych, dostępne ogółowi społeczeństwa. Zapotrzebowanie na dobra publiczne rośnie wraz z rozwojem społeczno-gospodarczym i nakłada na władze publiczne coraz więcej zadań. Zadania ze sfery użyteczności publicznej wykonywane są przez jednostki finansów publicznych o różnej strukturze organizacyjno-prawnej, zależnie od przedmiotu ich działalności. Władze publiczne centralne i samorządu terytorialnego realizują zadania państwa zgodnie z ustawowym podziałem kompetencji.

Finansowanie zadań publicznych

Podmioty finansów publicznych w swojej działalności korzystają ze środków publicznych. **Brak celu komercyjnego** oraz rozporządzanie środkami publicznymi stwarza uzasadnioną obawę, czy zasoby publiczne, mające swoje źródło w dochodach podatników, będą zarządzane z należytą

[13] Ustawa o finansach publicznych, art. 9.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

starannością i zachowaniem zasad gospodarności[14]. **Wydatkowanie środków publicznych, zgodnie z wymogiem ustawy, musi być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, zapewniający osiągnięcie najlepszych efektów z poniesionych nakładów, optymalny dobór metod i środków, terminową realizację zadań, zachowanie warunków zaciągniętych zobowiązań oraz zgodność z prawem zamówień publicznych**.

Środki wydatkowane z budżetów publicznych pochodzą od podatników, dlatego sposób ich wydatkowania i efektywność zagospodarowania należy do bardziej wrażliwych społecznie ocen jakości państwa. Wszelkie przejawy niegospodarności oznaczają marnotrawstwo dochodów podatników.

Z tych powodów procedury tworzenia **budżetów**, sprawozdań z wykonania budżetów są określone przepisami, a wyniki oraz operacje finansowe podawane do publicznej wiadomości, zgodnie z zasadą jawności. Procedury budżetowe określają źródła dochodów budżetu, rodzaje i pozycje wydatków, granice i sposób finansowania deficytu, tryb i terminy uchwalania budżetu i zatwierdzania sprawozdania z jego wykonania. **Budżet państwa** przyjmuje formę ustawy uchwalanej przez Sejm[15]. **Budżet jednostki samorządu terytorialnego** jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów przyjmowanym uchwałą budżetową, zawierającą obowiązkowy zakres informacji i danych[16].

Zadania państwa – społeczne, ekonomiczne, polityczne – finansowane są ze środków publicznych i wykonywane w ramach funkcji:
- *alokacyjnej,*
- *redystrybucyjnej,*
- *stymulacyjnej.*

Wykonywanie zadań publicznych wiąże się z dysponowaniem środkami publicznymi w ramach funkcji finansów publicznych: alokacyjnej, redystrybucyjnej, stymulacyjnej.

Finanse publiczne są narzędziem **alokacji zasobów** na zadania publiczne i społeczne. Zadania publiczne dotyczą dostarczania i finansowania dóbr, których sektor prywatny nie wytworzy z powodu nieopłacalno-

[14] Ustawa o finansach publicznych, art. 44 ust. 3.

[15] Ustawa o finansach publicznych, rozdz. 4. Tryb opracowywania i uchwalania budżetu państwa, art. 138–145.

[16] Ustawa o finansach publicznych, art. 212.1.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

ści, lub których powierzenie podmiotom prywatnym byłoby ryzykowne. Zadania społeczne mają na celu zapewnienie dostępności dóbr, których oferowanie przez rynek wykluczyłoby z konsumpcji najmniej zamożne grupy społeczne[17].

Funkcja redystrybucyjna polega na dokonywaniu transferów pomiędzy różnymi grupami ludności, podmiotami lub różnymi wspólnotami lokalnymi. Skutkiem redystrybucji jest sterowanie przez państwo przepływem strumienia pieniądza, dzięki czemu środki publiczne zasilają wybrane podmioty w formie rent, emerytur, stypendiów, zasiłków, wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej, wpłat do państwowych funduszy celowych i budżetów jst.

W **funkcji stymulacyjnej** państwo wykorzystuje instrumenty alokacji i redystrybucji do łagodzenia wahań koniunkturalnych.

Celem zarządzania finansami publicznymi jest jak najlepsze wypełnianie funkcji im przypisanych, przez co należy rozumieć takie gospodarowanie środkami publicznymi w sferze decyzji o alokacji zasobów, redystrybucji i stymulacji gospodarki, którego efektem jest maksymalizacja korzyści społecznej.

Na korzyść społeczną składa się ilość, jakość i dostępność dóbr publicznych przy jednoczesnym spełnieniu warunków zrównoważonego rozwoju (równowagi w obszarze społecznym, ekonomicznym i środowiskowym). **Dobrobyt społeczny** wzrasta, gdy niwelowane są nadmierne dysproporcje dochodowe, zachowana jest równość szans pracy, awansu i rozwoju osobistego, eliminowane są zjawiska wykluczenia społecznego, chronione jest środowisko naturalne, w czym wyraża się sens alokacji i redystrybucji zasobów.

Narzędziami zarządzania finansami publicznymi są procedury budżetowe, mechanizmy kontrolne, zasady dotyczące dyscypliny wydatkowania i poziomu zadłużenia jednostek finansów publicznych, a także zasady prowadzenia ewidencji operacji gospodarczych i finansowych tych jednostek. Za naruszenie dyscypliny finansów publicznych odpowiadają osobiście kierownicy jednostek jako dysponenci środków publicznych[18]. Kontrolę nad finansami publicznymi sprawują NIK i RIO.

Podmioty finansów publicznych prowadzą rachunkowość zgodnie z przepisami o rachunkowości[19]. Podstawą gospodarki finansowej każdej jednostki

---

[17] S. Owsiak, *Finanse publiczne*, s. 40.

[18] Ustawa z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Dz.U. 2005, nr 14, poz. 114, tj. Dz.U. 2019, poz. 1440 ze zm.

[19] Ustawa o finansach publicznych, art. 40.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

jest plan finansowy, wykazujący co najmniej planowane przychody, koszty działalności, zmiany stanu zatrudnienia, zaciągnięte zobowiązania.

Reasumując: Wykonywanie funkcji państwa odbywa się w jednostkach finansów publicznych. Ich funkcjonowanie finansowane jest ze środków publicznych pochodzących głównie z podatków. Więcej dóbr publicznych oznacza mniej środków w budżetach prywatnych. Celem zarządzania finansami publicznymi jest maksymalizowanie użyteczności dla społeczeństwa z dostarczanych dóbr publicznych. Do narzędzi zarządzania finansami publicznymi, służącymi zachowaniu dyscypliny finansowej, należą procedury budżetowe i mechanizmy kontroli.

Tendencje zmian w zarządzaniu sektorem publicznym

Potrzeba zwiększenia gospodarności w sektorze publicznym wzbudziła zainteresowanie implementacją niektórych metod zarządzania praktykowanych w sektorze prywatnym. Sektor prywatny dysponuje narzędziami oceny efektywności, wśród których najczęściej stosowana jest analiza finansowa wskaźnikowa i controlling. Większa efektywność podmiotów prywatnych wynika z ich komercyjnego charakteru. Konieczność osiągania zysku w długim okresie jest warunkiem przetrwania przedsiębiorstwa. Zasadnicza różnica pomiędzy aktywnością podmiotów w obu sektorach: publicznym i prywatnym, polega na tym, że przedsiębiorstwa prywatne funkcjonują na zasadzie samofinansowania, podejmują więc działalność, która w długim okresie zapewnia pokrycie kosztów, spłatę zobowiązań i realizację zysków. Podmioty finansów publicznych wykonują zadania powierzone przez państwo, otrzymując na ich realizację środki publiczne. Ich działalność służy **interesowi publicznemu**, ma charakter niekomercyjny. Zapewnienie środków publicznych na finansowanie działalności uwalnia od ryzyka bankructwa, w odróżnieniu od sektora prywatnego, przez co może osłabiać dyscyplinę gospodarności.

Zarządzane finansami publicznymi jest skuteczne, jeśli spełnia określone warunki:

- *zapewnia efektywne, oszczędne zagospodarowanie środków publicznych,*
- *zaspokaja zapotrzebowanie na dobra publiczne adekwatnie do zasobności funduszy publicznych,*
- *zapewnia społeczną akceptację obciążeń podatkowych i satysfakcję z dóbr publicznych.*

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Tendencje do przejęcia pewnych zasad i narzędzi zarządzania z sektora prywatnego zapoczątkowały nowe podejście do zarządzania w sektorze publicznym. Model nowego zarządzania publicznego (**NPM – *New Public Management***) **wprowadza do sektora publicznego nową kulturę organizacji, zbliżoną do sektora rynkowego, włącza element przedsiębiorczości, wprowadza mierniki zadań i rezultatów, eksponuje mierzenie efektów oraz odpowiedzialność za ich osiągnięcie**[20]. Najważniejszym elementem NPM jest zarządzanie finansami podmiotów publicznych, ze szczególnym akcentowaniem **racjonalizacji wydatków**[21]. Koncepcja NPM realizowana jest w praktyce za pomocą specjalnych instrumentów finansowych, opisanych w ustawie o finansach publicznych[22].

Instrumenty finansowe NPM, stosowane w zarządzaniu finansami publicznymi, obejmują:

- *wieloletni plan finansowy państwa i wieloletnią prognozę finansową jst,*
- *budżet zadaniowy,*
- *kontrolę zarządczą.*

Wieloletni plan finansowy państwa sporządzany jest na dany rok i kolejne trzy lata, w układzie zadaniowym według funkcji państwa wraz z miernikami stopnia realizacji celów. Określa dla każdego roku m.in. prognozowane dochody i wydatki, limity wydatków i zobowiązań na poszczególne lata oraz planowane nakłady na inwestycje. Strukturę planu finansowego państwa stanowi plan konwergencji, opisujący stan bieżący, prognozę sytuacji gospodarczej i stanu całego sektora finansów publicznych oraz główne cele polityki społecznej i gospodarczej wraz z miernikami ich realizacji. Wieloletni plan podlega corocznej aktualizacji, aby zapewnić zgodność z kierunkami polityki państwa i stanowi podstawę budowania budżetu na kolejny rok.

Budżet zadaniowy zasadniczo różni się od sporządzanego metodą tradycyjną. Metoda historyczna stosowana tradycyjnie polega na planowaniu wydatków na podstawie wielkości ubiegłorocznych z uwzględnieniem wskaźnika inflacji, natomiast budżet zadaniowy tworzony jest na zasadzie powiązania wydatków z zadaniem. Określone są w nim funkcje, zadania, podzadania, działania oraz cele, jakie mają być osiągnięte, a także mierniki oceny stanu realizacji i właściciele zadań. Takie podejście do budżetowania

[20] H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne" 2007, nr 1, s. 7–20.

[21] S. Owsiak, *Finanse publiczne*, s. 331.

[22] Ustawa o finansach publicznych, art. 68, art. 103, art. 226.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

pozwala na uzyskanie odpowiedzi na kluczowe pytania[23]: Jakie zadania są wykonywane (są zaplanowane do wykonania)? Jakie wydatki są przeznaczane na poszczególne zadania w danym roku budżetowym? Jakie cele planuje się osiągnąć, realizując poszczególne zadania i jak je zmierzyć? Jakie skutki (rezultaty) ma przynieść realizacja założonych celów? Jakie wartości docelowe powinny osiągnąć zakładane mierniki? W jakim stopniu udało się zrealizować postawione cele?[24] Najważniejszą funkcją budżetu zadaniowego, jako narzędzia zarządzania w podmiocie publicznym, jest optymalizacja alokacji środków pieniężnych. Budżet tworzony w ten sposób odgrywa rolę ważnego środka komunikacji z otoczeniem.

Kontrola zarządcza obejmuje ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy[25]. Standardowe obszary kontroli zarządczej obejmują[26]: środowisko wewnętrzne (przestrzeganie wartości etycznych, kompetencje zawodowe, struktura organizacyjna, delegowanie uprawnień), *cele i zarządzanie ryzykiem* (misja, określenie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji, identyfikacja ryzyka, analiza ryzyka, reakcja na ryzyko), *mechanizmy kontroli* (m.in. ochrona zasobów, szczegółowe mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych, mechanizmy kontroli systemów informatycznych), *informacja i komunikacja*, *monitorowanie i ocena* (audyt wewnętrzny).

Zamierzonym efektem stosowanych narzędzi NPM jest poprawa jakości świadczonych usług publicznych i lepsze dostosowanie do potrzeb. Rozwinięciem koncepcji NPM jest model *public governance* (partycypacyjny), w którym kładzie się nacisk na współpracę z interesariuszami.

Reasumując: Gospodarowanie środkami publicznymi powinno być oszczędne i racjonalne. W celu poprawy gospodarności w sektorze publicznym przejmowane są pewne techniki zarządzania organizacją i doświadczenia sektora prywatnego. Sprowadzają się one do szerokiego stosowania mierników zadań i rezultatów oraz dopuszczenia mechanizmu konkurencji w obszarze wykonywania zadań publicznych. Budżet zadaniowy, kontrola zarządcza i wieloletni plan finansowy są narzędziami NPM wprowadzonymi ustawą do praktyki sektora finansów publicznych.

---

[23] *Leksykon budżetowy*, Sejm RP, Publikacje, http://sejm.gov.pl/.

[24] C. Kosikowski, *Naprawa finansów publicznych w Polsce (przyczyny, metodologia, kierunki i propozycje)*, Białystok 2011, s. 457.

[25] Ustawa *o finansach publicznych*, art. 86.

[26] Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. *w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych*.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Controlling w sektorze publicznym

Jednym z instrumentów pomocniczych w zarzadzaniu finansami sektora publicznego jest **controlling**. Jest to koncepcja zarządzania, która powstała na gruncie finansów publicznych, następnie rozwinięta została merytorycznie w obszarze komercyjnym, obecnie ponownie stała się popularna w sferze publicznej. W myśl koncepcji NPM zasadniczym **powodem implementacji controllingu w instytucjach publicznych jest zmiana podejścia do sposobu zarządzania organizacjami publicznymi i jej finansami**, przy czym główny nacisk kładzie się na optymalność wykorzystania środków pieniężnych.

Warunki, w jakich funkcjonuje controlling w sektorze publicznym, różnią się w wielu aspektach od typowych podmiotów komercyjnych, gdzie perspektywa elastyczności w podejmowaniu decyzji jest o wiele większa niż w przypadku organizacji sektora publicznego. Instytucje sektora publicznego w porównaniu z organizacjami komercyjnymi działają na ogół w bardziej stabilnych i przewidywalnych warunkach i otoczeniu. Obszar sektora publicznego obejmuje jednostki będące własnością państwa lub samorządów, których finansowanie jest względnie stabilne i pewne, zasilane środkami pochodzącymi z danin publicznych. Głównym zadaniem sektora publicznego nie jest nastawienie na generowanie zysków księgowych, lecz zaspokajanie w sposób optymalny potrzeb, których dostarczanie jest utrudnione lub niemożliwe ze środków prywatnych.

Z konceptualnego punktu widzenia nie ma istotnych różnic pomiędzy controllingiem w przedsiębiorstwie komercyjnym a instytucją publiczną. Z perspektywy merytorycznej możemy wyodrębnić dwa główne ujęcia controllingu: amerykańskie i niemieckie.

Amerykańska koncepcja controllingu jest ścisłe związana z rachunkowością finansową. Zadaniami controllera amerykańskiego jest wspieranie decyzji finansowych podejmowanych przez management danej organizacji, dbanie o utrzymanie płynności finansowej czy też przygotowanie budżetów finansowych w organizacji[27]. Odbywa się to poprzez rozbudowaną wielowymiarową analizę sprawozdań finansowych organizacji.

---

[27] W literaturze można spotkać także francuskie czy szwajcarskie ujęcie controllingu. Są to pewne uszczegółowienia, oparte na specyficznych regionalnych uwarunkowaniach funkcjonowania jego koncepcji. Syntetycznego ujęcia definicji controllingu dokonuje R. Krupski, który stwierdza, iż w obszarze myślenia opartego na zasadach controllingu, można wyróżnić następujące konceptualizacje tego zagadnienia: uproszczone, kompleksowe, poglądowe, abstrakcyjne i empiryczne. Więcej na ten

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Koncepcja niemiecka jest najbardziej rozbudowana merytorycznie[28]. Istotą controllingu „niemieckiego" jest jego totalny charakter, obejmujący całe przedsiębiorstwo zarówno w układzie funkcji, jak i wymiaru czasowego, czyli płaszczyznę operacyjną i strategiczną. Controlling operacyjny z koncentracją na wątkach finansowych przedsiębiorstwa jest implikacją tzw. cybernetycznej natury controllingu[29]. W ujęciu cybernetycznym controlling to ponadfunkcyjny instrument zarządzania, obejmujący w sobie wszystkie elementy klasycznego procesu zarządzania, wykorzystujący informacje z przeszłości i dotyczące przyszłości oraz uwzględniający sprzężenie zwrotne (ang. *feed back* – zwrotne oddziaływanie skutku danego zjawiska na jego przyczynę) i wyprzedzające *(*ang. *feed forward* – podejmowanie decyzji na podstawie przesłanek wynikających z określonych informacji dotyczących przyszłości).

Z punktu widzenia praktyki zadaniem controllingu w organizacji jest monitorowanie pomiaru osiągnieć i to, co stanowi istotę controllingu – dokonywanie odpowiednich korekt w układzie sterowniczym systemu organizacji publicznej. W tym przypadku aspektów finansowych[30].
Do głównych **zadań controllingu** w sektorze publicznym zalicza się m.in.[31]:

- odpowiednią koordynację działań w procesie realizacji usług publicznych,
- optymalizację procesów informacyjnych,
- wprowadzenie mechanizmów doskonalących działanie organizacji jako całości,
- szeroko pojętą edukację wśród obywateli i beneficjentów usług publicznych w zakresie finansów publicznych,
- zwiększenie wolumenu i podwyższenie jakości usług publicznych,

---

temat w pracy pod redakcją tegoż, *Zarządzanie strategiczne koncepcje – metody*, Wrocław 2001, s. 388.

[28] J. Nesterak, *Ewolucja controllingu w Polsce i na świecie*, „Zeszyty Naukowe Zarządzanie", Kraków 2013, s. 37–54.

[29] Cybernetyka, a właściwie metacybernetyka, podkreśla, iż stany obecne (tu i teraz) zależą nie tylko od stanów z przeszłości, ale w dużej mierze od strumieni informacyjnych, generowanych przez przyszłość. Odpowiada to jak najbardziej wspomnianej problematyce sprzężeń: zwrotnego i wyprzedzającego w controllingu. Więcej na temat cybernetyki i metacybernetyki, zob.: J. Kossecki, *Metacybernetyka,* http://autonom.edu.pl/publikacje/kossecki_jozef/metacybernetyka-ocr.pdf [31.08.2020].

[30] A. A. Jaruga, W. A. Nowak, A. Szychta, *Rachunkowość zarządcza, Koncepcje i zastosowania*, Łódź, s. 20 –21.

[31] L. Borowiec, *Controlling w realizacji usług publicznych gminy*, Kraków 2007, s. 71-72.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

- optymalizację kosztów w obszarze funkcjonowania jednostek publicznych oraz świadczonych przez nie usług.

Do głównych instrumentów controllingu finansowego w sektorze publicznym zalicza się:

- zrównoważoną kartę wyników (BSC),
- system monitoringu wczesnego ostrzegania,
- niwelację tzw. wąskich gardeł w organizacjach publicznych,
- wielowymiarowy system budżetowania.

Reasumując: Głównym zadaniem controllingu finansowego jest sterowanie oraz **wspomaganie procesu decyzyjnego, a także monitorowanie osiągania celów organizacji zarówno w wymiarze operacyjnym, jak i strategicznym**, co w głównej mierze dotyczy rozwoju danej jednostki[32]. Koncepcja controllingu w sektorze publicznym jest spójna z zalecanym przez Europejski Instytut Administracji Publicznej *(ang. Europen Institute of Public Administration)* modelem tzw. cyklu zamkniętego w zarządzaniu. Zgodnie z jego założeniem wielowymiarowe działanie instytucji publicznych powinno opierać się na wypracowaniu odpowiedniej strategii funkcjonowania, przełożeniu jej na konkretne działania operacyjne, ewaluację osiągnięć oraz wyciągnięcie odpowiednich wniosków praktycznych w celu poprawy funkcjonowania jednostek w przyszłości[33].

Podsumowując całość rozważań na temat zarządzania finansami w sektorze publicznym, można sformułować następujące wnioski:

1. **Sektor publiczny** obejmuje podmioty dysponujące majątkiem publicznym (Skarbu Państwa, samorządu terytorialnego).
2. **Podmiot finansów publicznych** jest finansowany ze środków publicznych, gromadzonych w budżetach publicznych (budżecie państwa i budżetach jednostek samorządu terytorialnego). Środki publiczne w budżecie państwa pochodzą głównie z **podatków państwowych**. Dochodami budżetu samorządu terytorialnego są: udział procentowy w podatkach państwowych, dotacje i subwencje z budżetu państwa, a w gminach ponadto **podatki i opłaty lokalne**.

---

[32] M. Sierpińska, *Controlling funkcyjny w przedsiębiorstwie*, Kraków 2004, s. 265.
[33] *Budżet zadaniowy. E-Szkolenie dla grupy kierowniczej*, Warszawa 2012.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

3. **Nie wszystkie podmioty sektora publicznego** są podmiotami finansów publicznych (np. przedsiębiorstwa państwowe dysponują mieniem publicznym, ale realizują cele komercyjne).
4. **Zadania publiczne** nałożone są ustawowo dla każdego poziomu władzy publicznej (państwa, administracji państwowej, samorządu terytorialnego każdego szczebla odrębnie).
5. **Państwo wykonuje zadania publiczne** w ramach funkcji finansów publicznych: alokacyjnej, redystrybucyjnej, stymulacyjnej.
6. **Zadania władz samorządowych** dotyczą zaspokajania potrzeb mieszkańców i poprawy warunków życia. Na poziomie gminy obejmują one m.in.: zaopatrzenie ludności w wodę, utrzymanie czystości miejsc publicznych (kanalizacja, wysypiska), dróg lokalnych, obiektów użyteczności publicznej (parki, ulice, stadiony), ładu przestrzennego, transportu lokalnego, placówek oświatowych i opieki zdrowotnej.
7. **Narzędziami zarządzania finansami publicznymi** są procedury budżetowe, mechanizmy kontrolne, zasady dotyczące dyscypliny wydatkowania i poziomu zadłużenia jednostek finansów publicznych, a także zasady prowadzenia ewidencji operacji gospodarczych i finansowych tych jednostek.

Polecana literatura uzupełniająca

Izdebski H., *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne" 2007, nr 1, s. 7–20.

Owsiak S., *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*, Warszawa 2017.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku *o finansach publicznych*, tj. Dz.U. 2021 poz. 305.

Borowiec L., *Controlling w realizacji usług publicznych gminy*, Kraków 2007.

System finansowy w Polsce, t. 1, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, wyd. 2, Warszawa 2019.

Pytania dodatkowe do tematu

1. Jakie są powiązania między sektorem prywatnym i publicznym?
2. Jakiego rodzaju zadania realizują podmioty sektora publicznego?
3. Jakie są źródła finansowania zadań publicznych?
4. Na czym polega istota controllingu jako narzędzia zarządzania finansami publicznymi?

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

MARCIN SZPLIT
Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach
ORCID: 0000-0002-0519-8939

Wymiary zarządzania publicznego. Zarządzanie jakością, procesami i projektami

Zarządzanie procesowe – reengineering – BPMN

Zmienne otoczenie przedsiębiorstw stwarza nowe szanse rozwoju oraz możliwości wykorzystania nowoczesnych metod zarządzania, a także rodzi niepewność i wysoki poziom ryzyka. Zarówno proces globalizacji, jak i rewolucja multimedialna wywierają ogromny wpływ na systemy zarządzania przedsiębiorstwem. Nowe kierunki badań w naukach o zarządzaniu są niezbędne do tworzenia trwalszych i efektywniejszych systemów zarządzania przedsiębiorstwem. Proces zmian metod zarządzania przedsiębiorstwem dokonuje się na kilku płaszczyznach: strukturalnej (wirtualizacja), systemów pracy (tworzenie elastycznych systemów), kompetencji (kreowanie nowej wiedzy), technologii i procedur organizacyjnych (wprowadzanie e-biznesu) oraz wartości (nacisk na odpowiedzialność społeczną). Wzrastająca niepewność wskazuje na rozwój nowych form organizacyjnych opartych na nowych paradygmatach.

W ostatnich latach skokowych zmian w naukach o zarządzaniu dokonał paradygmat myślenia procesami. Przechodzenie od myślenia strukturalnego do myślenia procesowego stworzyło nową filozofię zarządzania, której istotą jest podatność na zmiany i odchodzenie od linearnego spojrzenia na organizację na rzecz prawidłowości przepływu.

Paradygmat myślenia procesami zakłada horyzontalne spojrzenie na organizację, która stanowi zbiór procesów wzajemnie się przenikających.

Różnice między podejściem procesowym a funkcjonalnym ilustruje tabela 1.

Organizację procesową można zdefiniować jako system ukierunkowujący relacje między realizatorami jej zadań na działania zawarte w zaprojektowanych procesach. Struktura takiej organizacji jest skoncentrowana

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Tabela 1. Różnice między podejściem procesowym a funkcjonalnym

Podejście		
	Funkcjonalne	Procesowe
Kanały komunikacji	Wysoce ustrukturalizowane	Swobodny przepływ informacji
Operacje	Ujednolicone w ograniczonym zasięgu	Zmienność w poszczególnych jednostkach biznesu
Uprawnienie decyzyjne	Władza formalna	Zarządzanie przez delegowanie uprawnień decyzyjnych
Praca	Procedury formalne	Samodzielne projektowanie efektywnych procesów
Zachowania	Ukierunkowane przez opis stanowisk pracy	Rola i odpowiedzialność wynikają ze specyfiki procesów
Kontrola	Ścisła, sformalizowana	Samokontrola
Partycypacja	Niewiele informacji; decyzje są przekazywane z góry na dół	Praca zespołowa, kooperacja między zespołami
Adaptacja	Powolna adaptacja do otoczenia	Wymaga zmiany w procesie ciągłego doskonalenia organizacji
= Rozkazy i kontrola		= Właściciele i zarządcy procesów

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 2. Definicja procesu według różnych autorów

Definicja procesu	Autor
Proces jest ciągiem powiązanych ze sobą działań, które doprowadzają do przekształcenia nakładów w produkt procesu	R. L. Manganelli, M. M. Klein
Kompletny od początku zbiór czynności, które razem tworzą wartość dla klienta	M. Hammer
Proces może być rozumiany jako łańcuch wartości. Poprzez swój wkład w tworzenie lub dostarczania produktu czy też usługi każda kolejna czynność w procesie powinna dodawać efektu wcześniejszej czynności.	A. G. Rummler, A. P. Brache

Źródło: opracowanie własne.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

na procesowym charakterze jej działania i konfiguruje elementy systemu, uwzględniając zatem procesy, a nie tylko funkcje. Z tego punktu widzenia organizacja procesowa powinna być budowana na podstawie następujących założeń.

- Wszystkie wyodrębnione organizacyjnie obszary są z zasady równoważne ze względu na ich przydatność w realizacji zamówień wewnętrznych.
- Każdy obszar organizacji jest klientem i jako taki ma możliwość wyboru realizacji zamówienia zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz firmy. Obszar, który nie znajduje klientów, powinien podlegać procesowi samorestrukturyzacji, do likwidacji włącznie. W ten sposób część zmian nastąpi pod wpływem wewnętrznych impulsów o charakterze zbliżonym do oddziaływania otoczenia na całą organizację.
- Każdy obszar organizacji jest usługodawcą wewnętrznym i może lokować swoje usługi na rynku zarówno wewnętrznym, jak i zewnętrznym (z wyjątkiem usług zastrzeżonych do użytku wewnętrznego).

W analizie organizacji zdarza się, że procesy mylone są z zadaniami. Aby zapobiec takim pomyłkom, warto przytoczyć kilka przykładów unaoczniających różnice między zadaniami a procesami w organizacjach (tab. 3).

Tabela 3. Porównanie procesów z zadaniami (przykłady)

Procesy	Zadania
Opracowanie comiesięcznych rachunków zysków i strat	Podsumowanie sprzedaży, zarejestrowanie zmian w stanie zapasów, wprowadzenie poprawek, wydrukowanie sprawozdań
Proces przyjmowania zamówień	Odbieranie telefonów, otwieranie poczty, wprowadzanie danych do komputera, numeracja zamówienia, przekazanie zamówienia do produkcji
Reprodukcja dzieł sztuki użytkowej	Wykonanie rysunku, sprawdzenie, zrobienie odbitek, uzyskanie akceptacji klienta
Produkcja pigułki	Mieszanie, mielenie, formowanie tabletek, suszenie, powlekanie
Proces zatwierdzania pożyczki	Przyjęcie wniosku, prośba o raport kredytowy, analiza wniosku, analiza raportu kredytowego, analiza wniosku z punktu widzenia zgodności z procesami, rekomendacje dla komitetu kredytowego
Produkcja pierścienia	Wycinanie, wyginanie, polerowanie, wykonywanie odcisku, testowanie

Źródło: C. B. Adair, B. A. Murray, *Radykalna reorganizacja firmy*, Warszawa 2002, s. 31.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Założenia metodologii zarządzania procesami:
- metoda ta zakłada odrzucenie statycznej, a przyjęcie dynamicznej optyki badawczej,
- używamy termin „rola organizacyjna", a nie „stanowisko pracy",
- struktura przechodzi z pionowej na poziomą,
- stosuje się scenariusze zamiast regulaminów.

Procesy:

1) strategiczne
   a) kreują wartość dodaną,
   b) nie kreują wartości dodanej.

2) niestrategiczne
   a) kreują wartość dodaną,
   b) nie kreują wartości dodanej (outsourcing).

Procedura stosowana w podejściu procesowym:
1) ustalenie celu,
2) identyfikacja procesów podlegających przebudowaniu,
3) diagnoza i ocena procesów przedsiębiorstwa, rozwijanie wizji,
4) opracowanie i podstawienie projektów nowych procesów,
5) wprowadzenie w życie.

Opis podstawowych procesów:
- obsługa klientów,
- komunikacja rynkowa,
- wytworzenie,
- zabezpieczenie rentowności i płynności finansowej,
- logistyka i serwis,
- realizacja zlecenia,
- utrzymanie zdolności produkcyjnej.

Podstawowe cele zarządzania procesami:
- redukcja czasu przebiegu procesów,
- redukcja kosztów procesu,
- wzrost jakości procesów i produktów finalnych.

Reengineering

Po raz pierwszy tego terminu użyli James Champy i Michael Hammer i zastosowali go do zarządzania. Początkowo używany był w technologii. W zasadzie polega na tworzeniu czegoś od podstaw.

Fundamentalne przemyślenia od nowa i radykalne przeprojektowanie procesów w firmie, prowadzących do dramatycznej (przełomowej) poprawy osiąganych wyników (tj. koszty, jakość, serwis i szybkość).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Metoda szybkiego i radykalnego przeprojektowania strategicznych procesów organizacji (dodających wartość z punktu widzenia klienta) oraz powiązanych z nimi procedur i struktury organizacyjnej.

Fundamentalne przemyślenie przedsiębiorstwa i jego procesów oznacza postawienie takich pytań jak: *Dlaczego robimy te rzeczy i dlaczego akurat w taki sposób?* W odpowiedzi nie chodzi o uzyskanie diagnozy (co jest?), lecz raczej obrazu tego, co należy zmienić i to w sposób zasadniczy.

Radykalne przeprojektowanie rozumiane jest jako przeciwieństwo terminu „powierzchowne". Radykalne to znaczy „aż do końca", nie chodzi o zmiany kosmetyczne. Słowo to oznacza również całkowite oderwanie się od przeszłości. W reengineeringu chodzi o całkowicie na nowo ukształtowane przedsiębiorstwo, o zupełnie nowy proces, a nie o ulepszanie, rozszerzenie czy modyfikację procesów istniejących.

Dramatyczna poprawa oznacza to, że reengineering nie interesuje się niewielkimi przyrostami, ale raczej skokami ilościowymi. Drobne usprawnienia, dające w efekcie kilkuprocentowy wzrost lub spadek wartości, można osiągnąć metodami konwencjonalnymi. Ulepszenia na dużą skalę wymagają generalnych zmian i zniszczenia starego porządku.

Pytania stawiane w reengineeringu:

1. Jak byśmy funkcjonowali, gdybyśmy zaczęli wszystko od nowa?
2. Jak menedżerowie wykonywaliby swoją pracę i jaka byłaby struktura, gdyby zaczęli wszystko od nowa?

Reengineering wymaga zmiany nastawienia i przekonań pracowników, wnosząc następujące zasady:

- tylko klienci dają wynagrodzenie – trzeba więc robić wszystko, aby ich zadowolić,
- w przedsiębiorstwie ważne jest każde stanowisko – również konkretnego pracownika,
- sama obecność w firmie to jeszcze nie praca; pracownik będzie oceniany za wartość, którą wytworzy,
- pracownik powinien rozwiązywać problemy i brać za to odpowiedzialność,
- pracownik jest członkiem zespołu; wspólnie z grupą zyskuje i razem z nią traci,
- ciągłe uczenie się to jedno z zadań pracownika.

Czynniki niepowodzenia reengineeringu:

- nierealistyczne oczekiwania (ze strony kierowników i pracowników),
- nieodpowiednie zasoby lub brak możliwości ich pozyskania,
- zbyt długi czas realizacji,

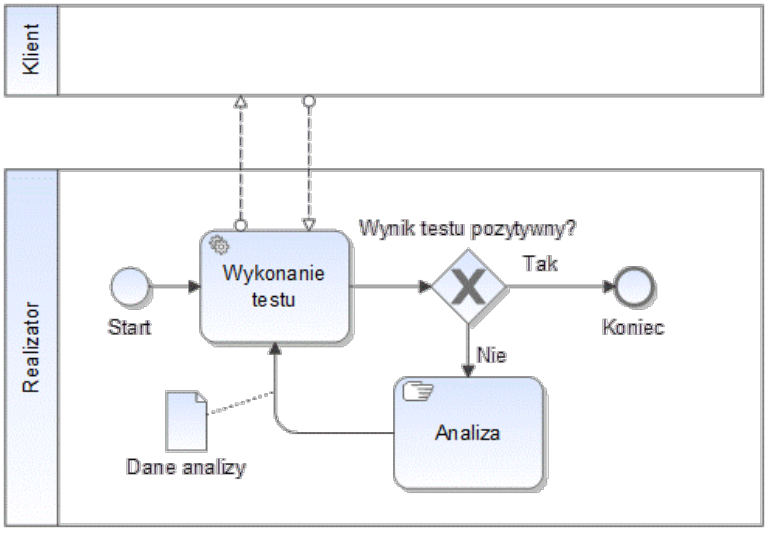
Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

– brak odpowiedniego wsparcia ze strony kierownictwa,
– „mistycyzm" – reengineering jest tylko teorią nie praktyką,
– brak efektywnej metodologii.

BPMN

Business Process Model and Notation (BPMN, Notacja i Model Procesu Biznesowego) jest:
– stabilną graficzną notacją
  • opracowana w 2004 roku przez BPMI (obecnie BPI DTF, komitet w OMG),
  • aktualna wersja 2.0.2 – 01.2014;
– służącą do opisu kroków, zdarzeń i logiki realizacji procesu biznesowego;
– zaprojektowaną tak, aby umożliwić odzwierciedlenie:
  • przepływu procesu,
  • komunikacji pomiędzy różnymi procesami u różnych uczestników,
  • istotnych danych w procesie;
– opisaną normą ISO/IEC 19510:2013 Międzynarodowej Organizacji Normalizacyjnej.

Jednoznaczność modeli BPMN umożliwia ich symulacje, jeśli narzędzie do modelowania potrafi ją wykonać.



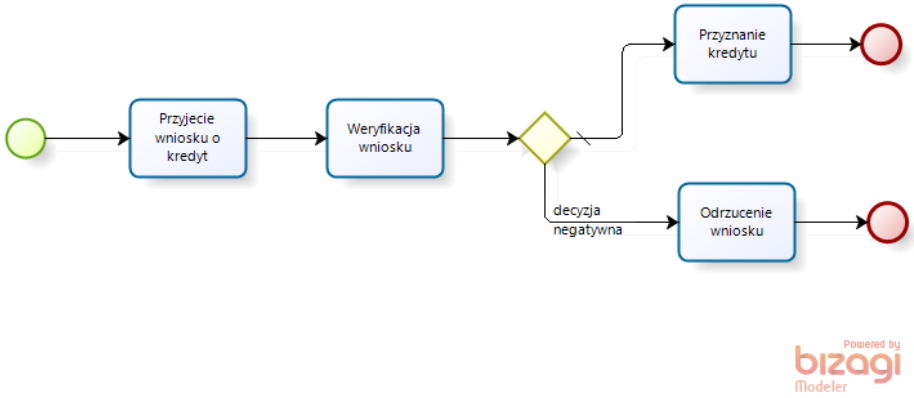
Rys. 2. Przykład schematu BPMN

Źródło: opracowanie własne.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Poziomy modelowania w BPMN:

- Model poglądowy — przedstawia ogólny przebieg procesu biznesowego. Nie zawiera szczegółowych informacji o typach zadań, parametrach bramek i przepływach warunkowych itp.
- Model analityczny— umożliwia oszacowanie rozmiaru prac niezbędnych do opracowania i wdrożenia procesu w postaci wykonywalnej. Zawiera szczegółową definicję typów zadań i podprocesów oraz prezentację obiektów danych, ale bez ich szczegółowej definicji.
- Model wykonywalny— zawiera zdefiniowane wszystkie czynności składowe, typy zadań i zdarzeń, parametry bramek, obiekty danych wraz z ich definicjami itd. Model ten służy do precyzyjnego opisania procesu wykonywalnego.



Rys. 3. Model obsługi wniosku kredytowego według BPMN

Źródło: opracowanie własne.

Podsumowując w tym miejscu całość podjętych rozważań, można sformułować następujące wnioski:

1. **Zarządzanie procesami** ma wymiar całościowy i odnosi się do specyficznego sposobu zarządzania organizacją. Jest ono wynikiem ewolucji w teorii zarządzania, wynikającej z postępującej informatyzacji, oraz koniecznością elastycznego dostosowania się do nowych wymagań rynków.
2. **Procesy** pozwalają organizacji na wdrażanie szybszych zmian i bardziej efektywne wykorzystanie posiadanych zasobów finansowych, rzeczowych, informacyjnych i ludzkich.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

3. **Ważnym aspektem zarządzania procesami** jest właściwe zobrazowanie funkcjonujących procesów oraz ich jednoznaczna definicja poprzez wskazanie początku, końca i przebiegu**.**
4. **Istnieją określone narzędzia obrazowania procesów,** takie jak BPMN, których wykorzystanie ułatwia implementacje rozwiązań opartych na systemach informatycznych w organizacji.

Polecana literatura uzupełniająca

Grajewski P., *Koncepcja struktury organizacji procesowej*, Toruń 2003.
Grajewski P., *Organizacja procesowa. Projektowanie i konfiguracja*, Warszawa 2007.
Grudzewski W., Hejduk I., *Projektowanie systemów zarządzania*, Warszawa 2001.

Pytania dodatkowe do tematu

1. Wskaż różnice między podejściem procesowym a funkcjonalnym w zarządzaniu organizacją.
2. Jakie są podstawowe założenia reengineeringu organizacji?
3. Do czego można wykorzystać notację BPMN?

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

JAROSŁAW PROŃKO
Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach
ORCID: 0000-0003-2944-9592

Zarządzanie projektami

Projekt – klasy projektów – etapy zarządzania projektem – metodyki zarządzania projektami – controlling projektu

Istota projektu

Pojęcie projektu jest dość trudne do zdefiniowania i wyróżnienia go spośród innych rodzajów ludzkiej aktywności. Ogólnie możemy stwierdzić, że:

> ***Projekt*** *(w sensie realizacji) to złożone działanie o charakterze jednorazowym, podejmowane dla osiągnięcia z góry określonych celów.*

Mianem tym określamy najczęściej antycypację przyszłych aktywności nakierowanych na osiągnięcie zamierzonego celu. Projekt to nie tylko opis przyszłych działań, ale przede wszystkim wyobrażenie celu, który zamierzamy osiągnąć[1]. W tym kontekście projekt to nic innego jak udokumentowana decyzja, bo jak precyzuje to Jan Zieleniewski: *decyzja określa stan podmiotu, czyli poczucie decydenta, że proces decydowania został zakończony i w skutek tego wie już, czego chce i w przybliżeniu jak to osiągnąć*, dokonał już rozstrzygnięcia, wybrał cel i sposób działania.

> *Podstawowymi atrybutami projektu są:*
> - *dość precyzyjnie określone ramy czasowe – najczęściej określany jest czas osiągnięcia zamierzonego efektu;*
> - *niepowtarzalność, unikalna struktura zadaniowa;*
> - *złożoność – bo rzadko projektami nazywamy proste przedsięwzięcia;*
> - *celowość – bo projekt zawsze nastawiony jest na osiąganie dość precyzyjnie sformułowanych efektów, nawet jeżeli określone są jedynie ramy, w jakich powinny się one zawierać.*

[1] J. Prońko, B. Wojtasiak, *Znaczenie cech menedżera projektu i członków zespołu projektowego,* „Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza", Vol. 44, Issue 4, s. 23–29.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Precyzyjnie określone ramy czasowe oraz celowość projektu wynikają z istoty racjonalnego gospodarowania, bo trudno mówić o racjonalności, jeżeli nie wiemy do czego dążymy, a zatem nie potrafimy tego zmierzyć i oszacować, czy też nie określimy ram czasowych osiągnięcia efektu, determinujących poniesione nakłady. Unikalna struktura zadaniowa projektu wynika z jego innowacyjności i powoduje, że zarządzanie nim stanowi esencję i istotę zarządzania. Z racji swojej unikalności, wszystkie funkcje zarządzania: *planowanie, organizowanie, motywowanie i kontrolowanie,* są w nim niezwykle wyraziste. Zarządzanie projektami jest istotą tego, co opisywali klasycy zarządzania, a wypracowane przez nich i ich następców, metody i techniki zarządzania znajdują pełnię swojego zastosowania. Z kolei złożoność projektów wynikająca z innowacyjności oraz ograniczoności zasobów ich inspiratorów wymusza kooperację wielu podmiotów, tworzoną przez inicjatorów projektu. Aby jednak kooperacja niezależnych podmiotów była możliwa, sam pomysł projektu, sposób jego prezentacji musi być zrozumiały dla kooperujących stron i przez nich akceptowany. Musi przynosić korzyści wszystkim potencjalnym współuczestnikom projektu: *sponsorom, kierownictwu projektu, osobom i instytucjom zaangażowanym w jego realizację, beneficjentom*. Krótko mówiąc, interesariuszom projektu.

Najbardziej klasyczną grupę stanowią **projekty** realizowane wspólnie przez instytucje naukowe, naukowo-badawcze i przedsiębiorstwa. Najbardziej znanym tego typu **projektem** jest projekt Manhattan – Manhattan Engineering District – program budowy pierwszej na świecie bomby atomowej, zainicjowany w 1941 roku przez prezydenta Roosevelta.

Wiele dzisiejszych zdobyczy technicznych realizowanych było w ramach rozbudowanych **projektów**. Między innymi tak powstał Internet i wiele usług świadczonych w jego ramach oraz programów komputerowych, telefonia komórkowa, GPS. Większość badań kosmicznych prowadzonych jest w ramach **projektów** czy też bardziej rozbudowanych struktur, jakimi są programy, czyli zbiory projektów.

Wiele inicjatyw społecznych, w tym społeczności internetowych, zyskało miano projektów. Na przykład projekt Gutenberg, ben Jehuda, Mozilla. W większości wspomnianych przypadków powodem, dla którego wybrano projektową wersję realizacji zamierzeń, były ograniczone zasoby (materialne i intelektualne) twórców pomysłu. Osiągnięcie pożądanych efektów było możliwe jedynie przy udziale wielu ludzi i zasobów wielu instytucji, ba – nawet państw. Efekty, jakie uzyskano, a szczególnie efektywność tych przedsięwzięć, okazały się na tyle zadowalające, że teraz coraz częściej sięgamy po taki właśnie sposób realizacji naszych aspiracji i pomysłów.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Klasy projektów

W sferze metod zarządzania projektami wyróżniamy trzy podstawowe ich klasy:

- klasyczne – kiedy cel i sposoby realizacji projektu są jasno określone;
- adaptacyjne – kiedy cel jest jasno określony, a sposoby jego osiągnięcia słabo;
- ekstremalne – kiedy zarówno cel, jak i sposoby jego osiągnięcia są słabo określone[2].

Opierając się jedynie na tym podziale, należy skonstatować, że wyróżnikiem projektu nie jest precyzja określenia celu oraz sposobu postępowania. Wydaje się raczej, że jego determinantą jest jego jednorazowość i innowacyjność oczekiwanych efektów. Stąd też z realizacją projektów związane jest duże ryzyko czy też znacznie częściej – wysoki stopień niepewności osiągnięcia zamierzonych celów.

Etapy zarządzania projektem

W ujęciu klasycznym **zarządzanie projektem** obejmuje pięć faz:

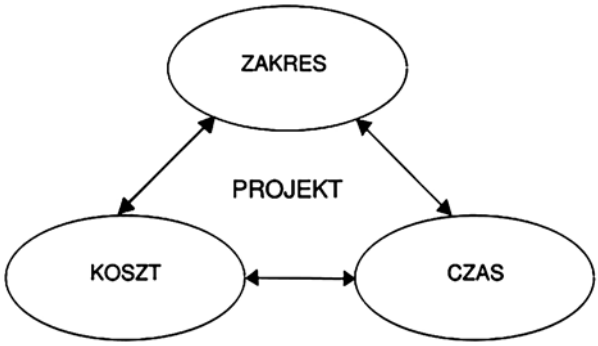
- inicjację,
- planowanie,
- wykonywanie,
- monitorowanie,
- zakończenie projektu[3].

Inicjatorem projektu może być każda osoba lub instytucja, która pragnie osiągnąć określony cel. Niemożność lub nieopłacalność samodzielnego osiągnięcia określonych efektów prowadzi do poszukiwania innego sposobu jego realizacji, często związanego z zaangażowaniem innych podmiotów, instytucji lub osób prywatnych. Najczęściej inicjatorami projektów są instytucje rządowe, pozarządowe lub międzynarodowe organizacje desygnujące na osiągnięcie zakładanych celów konkretną kwotę pieniędzy. Może być jednak sytuacja odwrotna, znacznie trudniejsza, w której inicjatorem jest instytucja lub osoba niedysponująca odpowiednimi zasobami finansowymi. Jednak w obu przypadkach dokumentem inicjującym jest *zakres projektu,* definiujący jego granice w sensie efektu, jaki pragniemy uzyskać. Opis ten powinien być jak najbardziej precyzyjny i zrozumiały dla

[2] Zob. ibidem.
[3] Ibidem.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

pozostałych interesariuszy. Pochodnymi zakresu projektu są jego koszty, przewidywane lub możliwe do wyasygnowania nakłady oraz ramy czasowe lub bezwzględny czas zakończenia projektu. Te trzy zasadnicze elementy (parametry) tworzą tak zwany *magiczny trójkąt projektu* (patrz rys. 1), określający jego ramy[4].



Rys. 1. Parametry projektu

Źródło: opracowanie własne.

Sformułowane parametry projektu zawarte są w dokumencie inicjacyjnym stanowiącym podstawę konkursu projektów, jeżeli inicjatorem jest instytucja finansująca projekt lub też są wykorzystywane przy poszukiwaniu sponsorów i współuczestników projektu w przypadku pozostałych inicjatyw. Zawsze jednak stanowią one szkielet przyszłego planowania realizacji projektu.

Metodyki zarządzania projektami

Planowanie projektu może być realizowane w dwojaki sposób, zależny od stopnia innowacyjności efektu:

– opracowanie szczegółowego planu całego projektu,
– podział projektu na etapy i szczegółowy plan dla etapu pierwszego, pozostałe etapy jedynie zarysowane[5].

Przy drugim sposobie planowania każdy etap stanowi jakby oddzielny projekt zależny od efektów etapu poprzedniego. Szczegółowe planowanie kolejnych etapów realizowane jest po zakończeniu etapów poprzedzają-

[4] Ibidem.
[5] Ibidem.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

cych i ocenie osiągniętych efektów. Metodyką zarządzania projektami, uwzględniającą ten sposób planowania, jest metodyka PRINCE 2, której schematyczne ujęcie przedstawiono na rysunku 2. Jest ona dominującą metodyką przy realizacji projektów rządowych w Wielkiej Brytanii.

Natomiast pierwszy sposób planowania przewidziany jest jako dominujący w **metodyce PMBoK**, stosowanej przy realizacji projektów rządowych w USA (patrz rys. 3).

Bez względu jednak na stosowaną metodykę zarządzania projektami planowanie realizacji projektu rozpoczyna się od skonstruowania **struktury zadaniowej projektu** WBS (ang. *Work Breakdown Strukture*). Czyli dekompozycji celu projektu (efektu) na cele szczegółowe i zadania, które należy zrealizować, aby osiągnąć zamierzony efekt. Może być ona zorientowana na produkty lub zadania. W pierwszym przypadku podstawą strukturalizacji celu są efekty cząstkowe, składające się na końcowy rezultat. Drugi sposób podziału zorientowany jest na grupy, w miarę jednorodne lub też składające się na określoną funkcję zadań, np. grupujemy zadania związane z zabezpieczeniem logistycznym projektu, marketingiem, kierowaniem projektem itp. Bez względu jednak na przyjętą konwencję strukturalizacji zadaniowej projektu, faza ta ma doprowadzić do zidentyfikowania wszystkich zadań niezbędnych do uzyskania oczekiwanego efektu i tylko takich zadań.

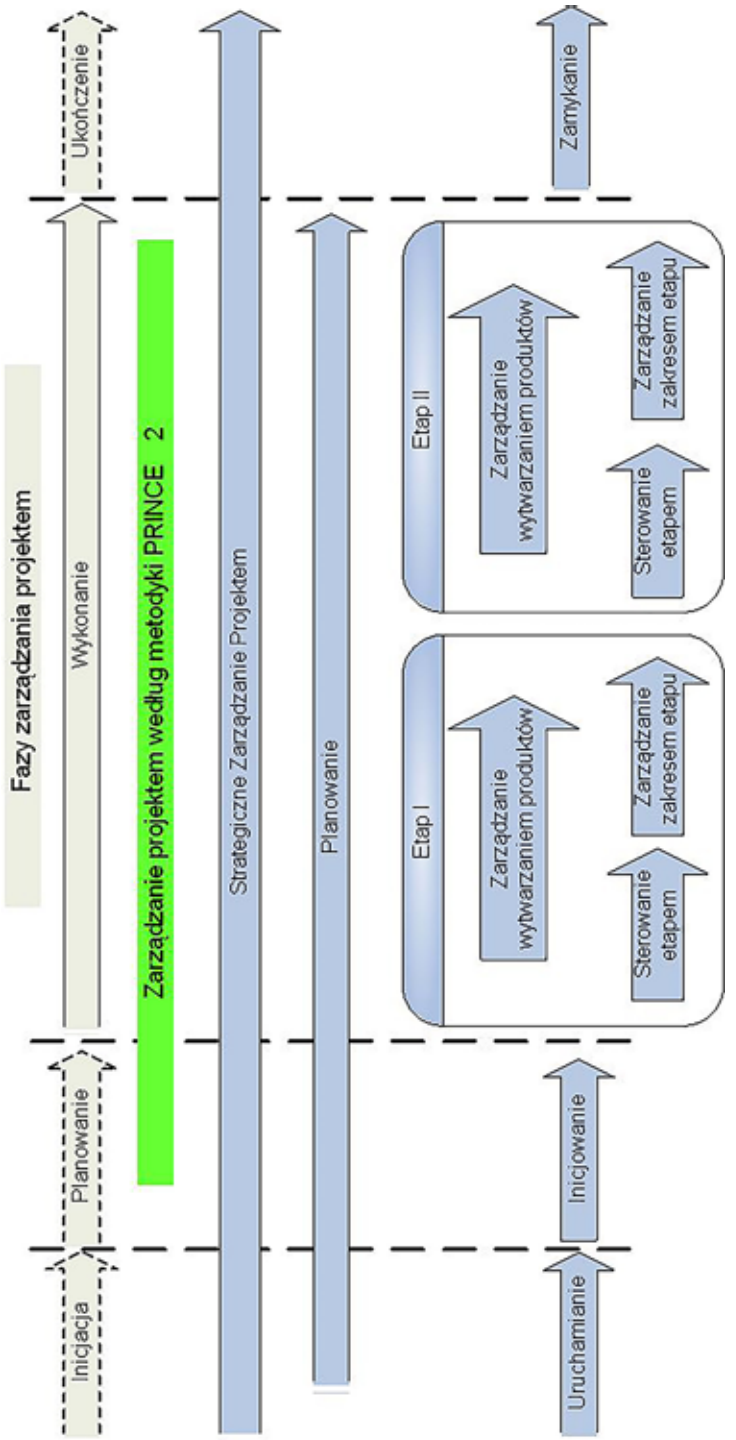
Szczególną uwagę na ten właśnie aspekt zarządzania projektami zwraca się w **metodyce PCM (**ang. **Project Cycle Management)** przyjętej w 1992 roku przez Komisję Europejską do zarządzania projektami w ramach funduszy unijnych. Do analizy zasadności wyszczególnionych w strukturze projektu zadań zaleca się w tej metodyce technikę Macierzy Logicznej. Ujęte w WSB zadania powinny spełniać następujące warunki:

- gwarantować osiągnięcie zamierzonych celów,
- nie wykraczać poza zakres projektu,
- każde zadanie powinno być realizowane przez jednego wykonawcę,
- zasoby (czas, kadry, koszty itp.) powinny być łatwe do oszacowania dla każdego z wyszczególnionych zadań.

Pierwsze dwa warunki wynikają wprost z zasady racjonalnego gospodarowania. Zamierzony efekt chcemy osiągnąć przy najmniejszych nakładach, a zatem nie może być w projekcie zadań nieprzyczyniających się w zasadniczy sposób do jego realizacji, a jednocześnie nie może w nim braknąć zadań niezbędnych do osiągnięcia zamierzonego celu.

Trzeci z określonych warunków jest bardzo istotny, chociaż często ignorowany, wynika on z faktu, iż organizacja współdziałania jest domeną kierownictwa projektu i na tym poziomie powinna być ona realizowana. Nie należy jej pozostawiać w gestii wykonawców. Przydzielenie jednego zadania

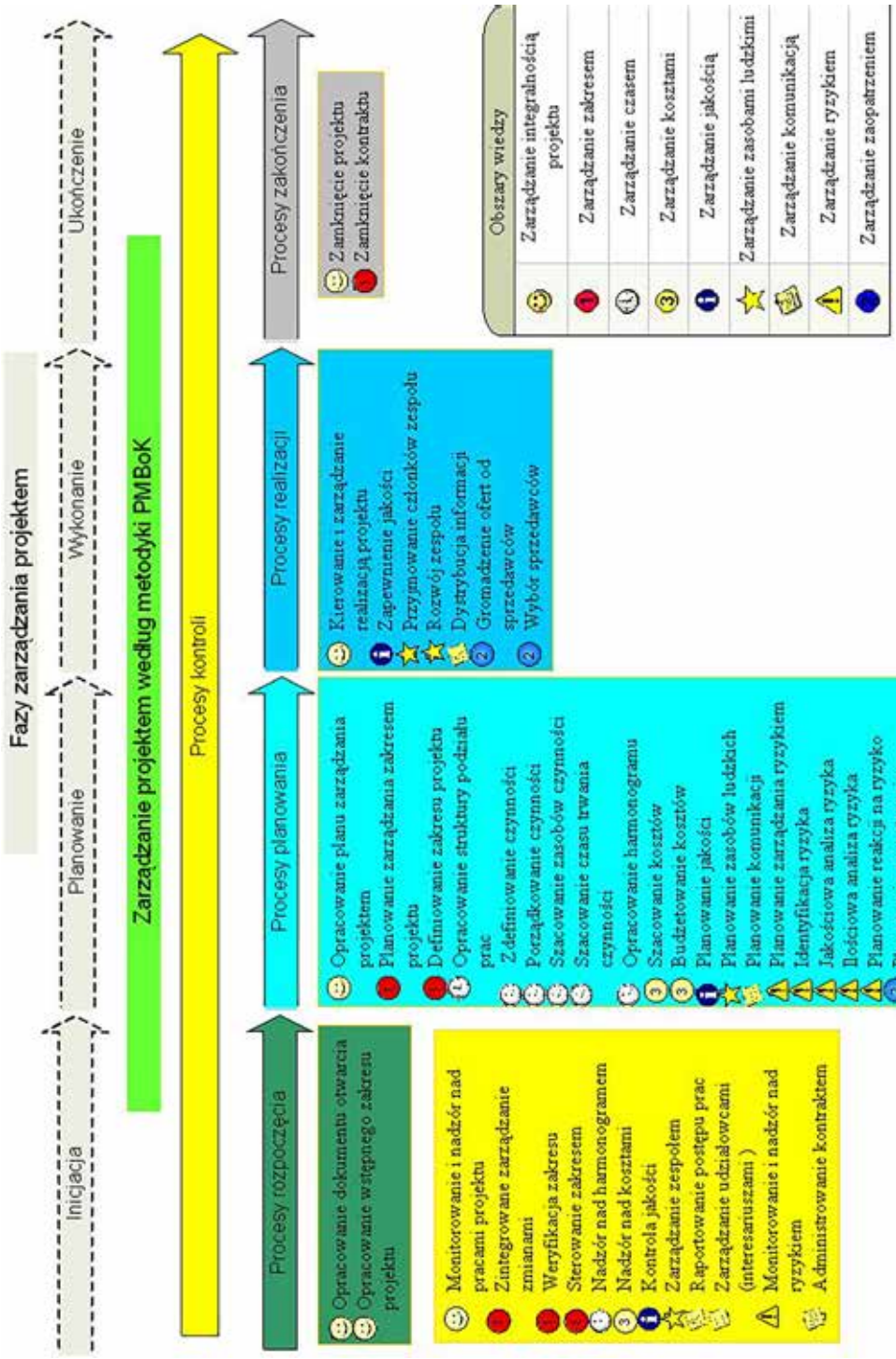
Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376



Rys. 2. Schemat metodyki PRINCE 2

Źródło: opracowanie własne.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376



Rys. 3. Schemat metodyki PMBoK

Źródło: opracowanie własne.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

wielu niezależnym wykonawcom zmusza ich do samodzielnego ustalenia dominującej organizacji i podporządkowania się pozostałym jej nakazom, co często prowadzi do trudno rozwiązywalnych konfliktów, o czym niejednokrotnie przekonywano się przy realizacji dużych projektów. Spełnienie czwartego warunku jest niezbędne do sporządzenia wiarygodnego harmonogramu działań i oszacowania budżetu projektu.

Struktura zadaniowa projektu (WSB) stanowi podstawę do budowy struktury organizacyjnej projektu, której wyrazem jest Macierz Odpowiedzialności Liniowej (LRC). Kolumny tej macierzy przedstawiają instytucje zaangażowane w jego realizację oraz osoby odpowiedzialne za kierowanie projektem. Natomiast wiersze – zadania wyszczególnione w WSB. W poszczególnych komórkach macierzy zaznacza się odpowiedzialność za wykonanie konkretnych zadań oraz odpowiedzialność zarządzających projektem. W bardziej rozbudowanych wersjach podaje się informacje o sterowaniu projektem np.: zadania, które wymagają zgody zarządu na wykonanie, sprawozdania z realizacji, konieczność lub możliwość konsultacji i szereg innych ważnych, z punktu widzenia kierowania projektem, informacji.

Ponadto struktura zadaniowa projektu wraz z oszacowaniem zasobów (czasu trwania, budżetu, nakładów pracy, wykorzystania unikalnych urządzeń itp.) dla poszczególnych zadań stanowi podstawę do harmonogramowania projektu oraz oszacowania budżetu niezbędnego do jego realizacji.

Jednym z ważniejszych dokumentów każdego projektu jest harmonogram jego realizacji. Do jego stworzenia służy struktura zadaniowa projektu z oszacowaniem czasów trwania poszczególnych zadań. Następnym krokiem jest określenie związków przyczynowo-skutkowych między poszczególnymi zadaniami. Do tego zadania można wykorzystać metodę MPM (ang. *Metra Potential Method*), opracowaną przez Francuzów w 1958 roku. Dysponując informacjami na temat czasu trwania poszczególnych zadań i powiązań przyczynowo-skutkowych między nimi, możemy niemal automatycznie skonstruować harmonogram projektu w postaci wykresu Gantta czy harmonogramu sieciowego CPM lub PERT. Różnica między dwoma ostatnimi harmonogramami tkwi w sposobie oszacowania czasu trwania poszczególnych zadań. Pierwszy z nich stosujemy w przypadku deterministycznego określenia tego czasu. Drugi natomiast w przypadku określenia go w sposób stochastyczny.

Harmonogramy sieciowe są bardzo przydatne do szacowania i optymalizacji czasu trwania projektu. Nie tylko w zakresie właściwej konfiguracji zadań, ale również kosztów ich realizacji, ponieważ w przypadku wielu zadań czas ich trwania jest ściśle związany z kosztami ich realizacji. Jeżeli potrafimy określić analityczną zależność między kosztem wykonania poszczególnych zadań a czasem ich trwania, to wykorzystując zmodyfiko-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

waną metodę CPM/Cost, możemy modelować zależności między czasem trwania projektu i jego budżetem. I wybrać taką wersję, która w danych warunkach realizacji projektu jest optymalna.

Harmonogramy Gantta natomiast są bardzo czytelne. Ich podstawową zaletą jest jawna skala czasu, co jednak przy dużym zróżnicowaniu czasowym zadań może być uciążliwe. Harmonogramy tego typu są wykorzystywane nie tylko do przedstawiania zależności przyczynowo-skutkowych i czasowych między poszczególnymi zadaniami, ale są również niezastąpione do optymalizacji wykorzystania zasobów ludzkich i materialnych. W sposób niemal dziecinnie prosty możemy za ich pomocą przedstawić obciążenie poszczególnych osób i zespołów oraz wykorzystanie deficytowego w projekcie sprzętu i materiałów. Pomaga to w sposób bardziej racjonalny zaplanować realizację projektu lub jego etapu.

Kolejnym ważnym elementem każdego projektu jest budżet, który tworzony jest przy zastosowaniu struktury zadaniowej i oszacowanych kosztów zadań w nim wyszczególnionych. Budżet projektu w takim przypadku to suma budżetów poszczególnych zadań.

Podsumowując tę część rozważań, należy stwierdzić, że dokumentami niezbędnymi w zakresie **zarządzania projektem** są:

- zakres projektu,
- harmonogram projektu,
- budżet projektu,

czyli tzw. *magiczny trójkąt projektu* oraz **macierz odpowiedzialności liniowej** (LRC). Dokumentem wiodącym jest natomiast struktura zadaniowa projektu, stanowiąca podstawę tworzenia harmonogramów, budżetu i macierzy odpowiedzialności liniowej.

Controlling projektu

Ważnym zagadnieniem w zakresie zarządzania projektami jest **controlling projektu**. Powinien on udzielić zarządzającym odpowiedzi na cztery zasadnicze pytania:

- Czy projekt jest realizowany zgodnie z harmonogramem i budżetem?
- Jak efektywnie wykorzystywane są zasoby i czas?
- Ile czasu zajmie nam jeszcze skończenie projektu i ile na to wydamy?
- O ile będziemy opóźnieni i o ile więcej wydamy?

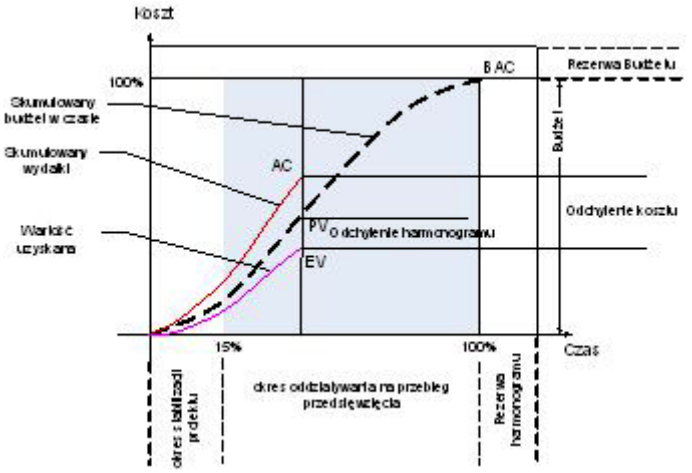
Do takiej oceny bardzo przydatną metodą jest metodyka Earned Value (wartości uzyskanej) i jej różne odmiany. Pozwala ona powiązać koszty z czasem realizacji projektu i prognozować, w dość wczesnym stadium realizacji projektu, przekroczenie czasu trwania projektu lub jego budżetu.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Badania empiryczne nad przydatnością tej metody do oceny realizacji projektu, prowadzone przez Departament Obrony USA na 700 dużych projektach wykazały, że:

- końcowy wynik projektu jest możliwy do przewidzenia stosunkowo wcześnie i z dużą dokładnością już przy 15–20% zaawansowania projektu;
- skumulowany wskaźnik wydajności kosztu projektu (CPI) zawansowanego w 20% jest stabilny i nie zmienia się o więcej niż 10%;
- po wykonaniu 15% projektu można już stwierdzić, że przekroczenie budżetu końcowego będzie nie mniejsze niż bieżące przekroczenie budżetu;
- skumulowany wskaźnik wydajności harmonogramu (SPI) wraz z oceną projektu metodą CPM pozwala obiektywnie ocenić status projektu pod kątem zakresu i terminów prac;
- jeżeli wymagany wskaźnik wydajności kosztów (TCPI) jest większy niż 1,2, to praktycznie nie ma możliwości utrzymania kosztów i czasu realizacji projektu w planowanym zakresie[6].

Istota tej metody sprowadza się do jednoczesnej oceny wykorzystania budżetu, zaawansowania prac i dotychczasowego czasu trwania projektu. Przedstawia ją rysunek 4.



Rys. 4. Istota metody Earned Value

Źródło: opracowanie własne.

[6] Zob. B. T. Dałkowski, *W trosce o publiczne pieniądze. Zarządzanie projektami metodą Earned Value*, [w:] *III Konferencja Project Management – Profesjonalizm*, Jelenia Góra 2000.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

W czasie realizacji projektu mierzone są:
- AC – wydatki dotychczasowe,
- PV – wydatki planowane do czasu pomiaru (z budżetu i harmonogramu),
- EV – wartość uzyskana – na podstawie stanu zaawansowania prac i planowanych na nie wydatków

$$EV = \sum_{i=1}^{k} a_i$$

gdzie:
k – liczba zadań w projekcie;
a_i – stan zaawansowania prac w zadaniu i;
K_i – koszt realizacji zadania i.

Na podstawie tych danych obliczane są:
- SV – odchylenie harmonogramu:
  - SV = EV – PV,
  - SV>0 – wyprzedzenie harmonogramu,
  - SV < 0 – opóźnienie harmonogramu,
- CV – odchylenie kosztu:
  - CV = EV – AC,
  - CV > 0 – niewykorzystanie budżetu,
  - CV < 0 – przekroczenie założonego budżetu,
- SPI – wskaźnik wydajności czasowej:
  - SPI = EV/PV,
  - SPI < 1 – zbyt małe tempo prac,
  - SPI > 1 – tempo prac wyprzedza założenia,
- CPI – wskaźnik wydajności kosztowej:
  - CPI = EV/AC,
  - CPI < 1 – praca droższa niż zakładano,
  - CPI > 1 – praca tańsza niż zakładano.

Wykorzystując obliczone wskaźniki, można prognozować odchylenie kosztów końcowych projektu i czasu jego trwania.

Podsumowanie

Teoria zarządzania projektami jest bardzo rozbudowana. Zgodnie z poglądami twórców metodyki PMBoK zarządzanie projektami wymaga wiedzy z takich obszarów, jak:
- zarządzanie integralnością projektu,
- zarządzanie zakresem,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

– zarządzanie czasem,
– zarządzanie kosztami,
– zarządzanie jakością,
– zarządzanie zasobami ludzkimi,
– zarządzanie komunikacją,
– zarządzanie ryzykiem,
– zarządzanie zaopatrzeniem.

Przedstawiona, w sposób niezwykle skondensowany, istota zarządzania projektami uświadamia nie tylko złożoność tego procesu, ale również niepewność osiągnięcia zamierzonych efektów. Jednak pomimo tych wad, zarządzanie projektami staje się coraz bardziej popularną metodą realizacji skomplikowanych badań naukowych, tworzenia nowych produktów i usług oraz ukierunkowanego, przez rządy poszczególnych krajów i organizacje międzynarodowe, rozwoju społeczności lokalnych. Projekty wyzwalają inicjatywę ludzi utalentowanych. Pozwalają połączyć różnorodne talenty i zasoby dla uzyskania rzeczy nowych w sposób bardzo efektywny. Poza wymiarem materialnym łączą ludzi o różnych profesjach i poglądach, tworząc więzi społeczne na skalę dotąd niespotykaną, czyniąc ze społeczności świata globalną wioskę. Klasycznym przykładem tego jest tworzenie wolnego oprogramowania (ang. *free software*) przez społeczność często anonimowych programistów, samo oprogramowanie jest wolne od opłat licencyjnych.

Podsumowując tę część rozważań, należy wskazać, że:

1. **Projekt** (w sensie realizacji) to złożone działanie o charakterze jednorazowym, podejmowane dla osiągnięcia z góry określonych celów.
2. Atrybuty **projektu**:
   – dość precyzyjnie określone ramy czasowe – najczęściej określany jest czas osiągnięcia zamierzonego efektu;
   – niepowtarzalność, unikalna struktura zadaniowa;
   – złożoność – bo rzadko projektami nazywane są proste przedsięwzięcia;
   – celowość – bo projekt zawsze nastawiony jest na osiąganie dość precyzyjnie sformułowanych efektów, nawet jeżeli określone są jedynie ramy, w jakich powinny się one zawierać.
3. Klasy **projektów**: klasyczne, adaptacyjne, ekstremalne.
4. Fazy **zarządzania projektem**: inicjacja, planowanie, wykonywanie, monitorowanie, zakończenie projektu.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

5. Podstawowe metodyki **zarządzania projektami**: PMBoK, PRINCE 2, PCM.
6. Podstawowe dokumenty zarządzania projektem: zakres projektu, harmonogram, budżet.
7. Metodyka controllingu projektu: Earned Value.

Polecana literatura uzupełniająca

Dałkowski B. T., *W trosce o publiczne pieniądze. Zarządzanie projektami metodą Earned Value*, [w:] *III Konferencja Project Management – Profesjonalizm*, Jelenia Góra 2000.

Kompendium wiedzy o zarządzaniu projektami, Warszawa 2006.

Pawlak M., *Zarządzanie projektami*, Warszawa 2012.

Podręcznik – Zarządzanie cyklem projektu, Warszawa 2004.

Prońko J., Wojtasiak B., *Znaczenie cech menedżera projektu i członków zespołu projektowego*, „Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza", Vol. 44, Issue 4, s. 23–29.

Trocki M., Grucza B., Ogonek K., *Zarządzanie projektami*, Warszawa 2009.

Trzaskalik T., *Wprowadzenie do badań operacyjnych z komputerem*, Warszawa 2008.

Wysocki R., McGary R., *Efektywne zarządzanie projektami,* Gliwice 2005.

Pytania dodatkowe do tematu

1. Jakie cechy powinien posiadać kierownik projektu?
2. Istota metodyki PCM (Project Cycle Management)?
3. Jak mierzyć efekty projektów społecznych?

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

JERZY ZAMOJSKI
Państwowa Uczelnia Zawodowa im. prof. Edwarda F. Szczepanika w Suwałkach
ORCID: 0000-0002-6487-5784

Wymiary zarządzania publicznego. Zarządzanie jakością

Jakość – statystyczna kontrola jakości – W. A. Shewhart – koło PDCA – W. A. Deming – jakość celem – J. M. Juran – TQM – Międzynarodowa Organizacja Normalizacyjna ISO – ISO/TC 176 – normy podstawowe – normy pomocnicze – normy zarządzania jakością dla samorządów i wyborów władz

Pojęcie *jakości* znane jest od starożytności (łac. *qualitas* – jakość, własność, cecha, przymiot). Już tych kilka synonimów pokazuje, że mamy do czynienia z czymś złożonym. Wynika to z tego, że żeby czymś zarządzać, trzeba móc określić, jakie coś było, jakie jest obecnie, a jakie chcemy, by było w przyszłości. Najprościej byłoby to zmierzyć, ale czy jakość można mierzyć? Niestety nie, ponieważ nie ma takiej miary. Co w takiej sytuacji trzeba robić? Szacować, tzn. *określać w przybliżeniu wartość, wielkość lub ilość czegoś*[1]. W naszym przypadku będziemy więc określać jakość jako zbiór pewnych (istotnych dla danego opisywanego obiektu) cech mierzalnych.

Aby to lepiej zrozumieć, należy poznać podstawy statystycznej kontroli jakości. Współczesne zarządzanie jakością ma początek w latach 20. XX wieku w USA, kiedy Walter A. Shewhart wprowadził statystykę do sterowania jakością.

Statystyczna kontrola jakości

Pierwszym problemem do rozwiązania jest kwestia, czy dany produkt jest odpowiedniej, czy też nieodpowiedniej jakości. Należy zatem określić, jaka jakość będzie dla nas odpowiednia. Ponieważ wiemy już, że jakość to pewien zbiór cech, to musimy wskazać te cechy i określić właściwe dla nich wartości parametrów. Będzie to więc pewien zbiór cech mierzalnych. Ten zbiór cech produktu wraz z podaniem określonych przez nas parametrów

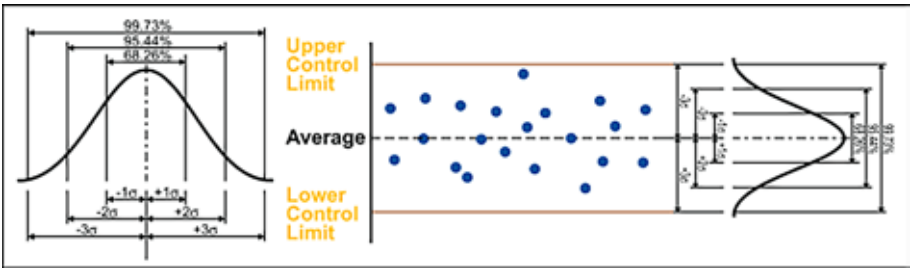
[1] https://sjp.pwn.pl/slowniki/szacowanie [15.12.2020].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

nazywa się specyfikacją. Teraz już proces kontroli jakości będzie się sprowadzał do sprawdzania, czy każdy kolejny wyrób jest w pełni zgodny ze specyfikacją (jeśli tak, to jest to produkt odpowiedniej jakości), czy też choć w jednej z cech wynik pomiaru odbiega znacząco od wartości parametru ze specyfikacji (wówczas jest to produkt złej jakości).

> ***Specyfikacja techniczna*** – *dokument opisujący wymagania techniczne, które mają być spełnione przez produkt, proces lub usługę w celu zachowania zgodności ze specyfikacją funkcjonalną (Norma ISO 13880:2002).*

Drugim problemem będzie zastosowanie statystyki do utrzymania i poprawy jakości. Dla wyjaśnienia tej mechaniki posłużymy się Kartą Shewharta – narzędziem opracowanym przez niego dla pomiaru jakości w próbce[2]. Praktyka udowodniła, że dopuszczalne są pewne niewielkie odchylenia w górę i w dół od wartości wskazanej w specyfikacji. Wszystkie odczyty mieszczące się w dopuszczalnych granicach są dobre (pomiędzy dolną a górną granicą kontrolną), a wykraczające poza nie są złe.



Rys. 1. Karta kontrolna i rozkład próbek

Źródło: https://www.isixsigma.com/tools-templates/control-charts/a-guide-to-control-charts/.

Po zsumowaniu wartości z próbki otrzymujemy wykres zwany rozkładem normalnym. Proces znajduje się pod kontrolą, jeśli w kolejnych odczytach kształt wykresu jest bardzo zbliżony. Jeśli nie, to należy tak zmienić proces (eliminując np. zmienność wynikającą z różnej jakości komponentów), aby stał się powtarzalny.

W procesie mogą zachodzić dwa rodzaje zmian: niecelowe i celowe. Zmiany niecelowe to te, które zachodzą niezależnie od nas (np. urządzenie

[2] W tekście zastosowano wersję uproszczoną. Pełen opis zasad tworzenia karty Shewharta można znaleźć np. u K. Szczepańskiej, *Metody i techniki TQM*, Warszawa 2009.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

uległo awarii). Ponieważ naszym zadaniem jest utrzymanie jakości, to musimy po uzyskaniu informacji o zmianie z wykresu (zmienił się jego kształt), znaleźć przyczynę owej zmiany i ją wyeliminować, aby proces znów przebiegał tak jak dotychczas (czyli wykres powrócił do kształtu sprzed zmiany). Drugim typem zmian są zmiany celowe, czyli świadomie dokonane przez nas w celu udoskonalenia procesu (nazywa się to poprawą jakości), np. poprzez zmniejszenie produktów nieodpowiedniej jakości w próbce z 2 do 1%. Problemem jest jednak to, że możemy mieć trzy efekty takiej celowej zmiany: poprawę procesu, pogorszenie oraz brak zauważalnego efektu. Jak ograniczyć negatywne skutki takiej zmiany zastanowimy się później.

Walter Andrew Shewhart

(1891–1967)

był amerykańskim fizykiem i statystykiem, czasami nazywanym ojcem statystycznej kontroli jakości.
Większość kariery zawodowej Shewhart spędził jako inżynier w Western Electric w latach 1918–1924 oraz w Bell Telephone Laboratories, gdzie pełnił kilka funkcji jako członek personelu technicznego od 1925 roku do przejścia na emeryturę w 1956 roku.
Wykładał również sterowanie jakością i statystykę stosowaną na Uniwersytecie Londyńskim, Stevens Institute of Technology, podyplomowej szkole Departamentu Rolnictwa Stanów Zjednoczonych oraz w Indiach.
1917 – Otrzymał doktorat z fizyki na Uniwersytecie Kalifornijskim w Berkeley.
1924 – Wprowadził karty kontrolne jako narzędzie do rozróżniania między przypisywalnymi a losowymi przyczynami zmienności.
1931 – Opublikował kontrolę ekonomiczną jakości wytwarzanych produktów[3].

Źródło: www.shmula.com [15.12.2020].

Aby podsumować ów zarys statystycznej kontroli jakości należy stwierdzić, że analiza wykresów polega na porównywaniu ich ze sobą. Jeśli kolejne wykresy są bardzo podobne, to proces jest stabilny i przebiega prawidłowo. Jeśli zaś wykres ulega spłaszczeniu, to znaczy, że zaszła jakaś niecelowa zmiana w procesie, która spowodowała jego pogorszenie. Po jej wykryciu i wyeliminowaniu kształt wykresu powinien powrócić do stanu sprzed zmiany. Proces poprawy jakości polega zaś na takiej celowej zmianie, w której kształt wykresu ulegnie wysmukleniu (czyli wzrośnie w prób-

[3] https://www.qualitygurus.com/walter-a-shewhart/ [15.12.2020].

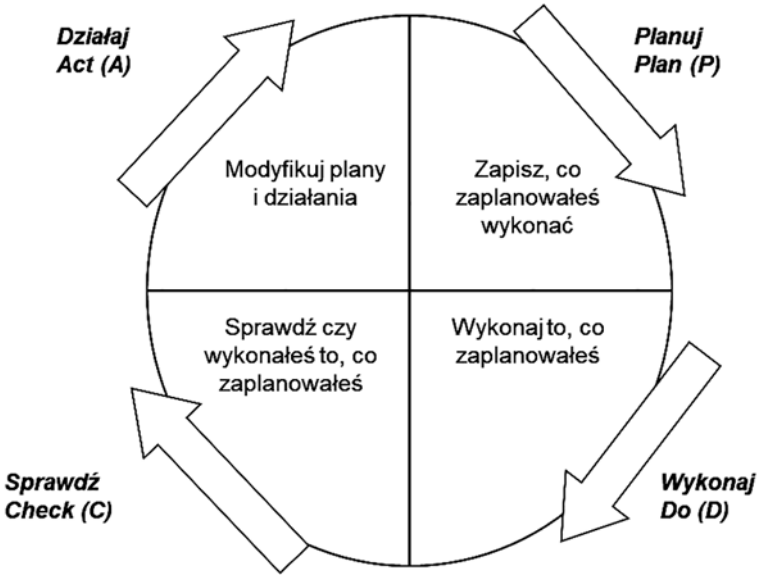
Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

ce liczba odczytów zbliżonych do średniej, a przez to wzrośnie też ilość produktów odpowiedniej jakości w próbce).

Koło PDCA

Metoda ta jest przypisywana W. E. Demingowi i stąd często nazywana jest *kołem jakości Deminga*. Jej faktycznym twórcą był jednak W. A. Shewhart. Pozwala ona zminimalizować negatywne skutki wprowadzonych celowych zmian. Zakłada bowiem, że przed ich wprowadzeniem w pełnym wymiarze, należy sprawdzić ich skutki na małej próbie (np. zamiast wprowadzać zmianę w całej ogólnokrajowej administracji najpierw zaobserwować zmianę w jednym urzędzie). Proces sprawdzenia pomysłów w praktyce nazywa się walidacją.

Walidacja *(ang. validation) – w naukach technicznych i informatyce działanie mające na celu potwierdzenie w sposób udokumentowany i zgodny z założeniami, że procedury, procesy, urządzenia, materiały, czynności i systemy rzeczywiście prowadzą do zaplanowanych wyników.*



Rys. 2. Koło PDCA

Źródło: opracowanie własne.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

William Edwards Deming

(1900–1993)

był przez ponad pół wieku wybitnym uczonym i nauczycielem w amerykańskim środowisku akademickim. Opublikował setki oryginalnych prac, artykułów i książek, obejmujących szeroki zakres powiązanych ze sobą tematów – od wariancji statystycznej, przez myślenie systemowe, po psychologię człowieka. Był konsultantem liderów biznesu, dużych korporacji i rządów na całym świecie. Jego wysiłki doprowadziły do transformacji zarządzania, która wywarła głęboki wpływ na organizacje produkcyjne i usługowe na całym świecie.

Źródło zdjęcia: www.mfiles.pl [15.12.2020].

Uważany przez wielu za mistrza w ciągłym doskonaleniu jakości, a także ogólnej działalności, Deming jest najbardziej znany ze swojej pionierskiej pracy w Japonii. Począwszy od roku 1950 uczył najlepszych menedżerów i inżynierów metod doskonalenia ich wspólnej pracy i uczenia się. Skupiał się zarówno na wnętrzu organizacji, czyli relacjach między działami, jak i jej otoczeniu, czyli relacjami z jej dostawcami i klientami. Jako zaufany konsultant Deming znacząco przyczynił się do olbrzymiego przełomu w powojennym japońskim przemyśle i jego dojścia do światowej potęgi gospodarczej. Rola Deminga jako architekta japońskiej transformacji przemysłowej po II wojnie światowej jest uważana przez wiele zachodnich szkół biznesu i ekonomistów za jedno z najważniejszych osiągnięć XX wieku (LA Times, 25.10.1999). Często nazywany jest „ojcem trzeciej fali rewolucji przemysłowej"[4].

Koło PDCA, stanowiące podstawę bardzo wielu systemów zarządzania, zakłada właśnie, że zanim upowszechnimy jakiś pomysł, to najpierw musimy sprawdzić jego efekty w rzeczywistości. Jeśli efekt jest pozytywny, to należy go upowszechnić, natomiast jeśli rezultaty są niesatysfakcjonujące, to należy się z niego wycofać. Koszty takiego nieudanego eksperymentu zostaną wówczas ograniczone do jednego stanowiska pracy, działu lub urzędu.

Jakość to nie stan, lecz cel

Żeby zrozumieć tę zasadę sformułowaną przez J. M. Jurana, sprowadzającą się do stwierdzenia, że nigdy nie jest tak dobrze, żeby nie mogło być lepiej, zastanówmy się nad pojęciem *odpowiedniej jakości*. Ma ono bo-

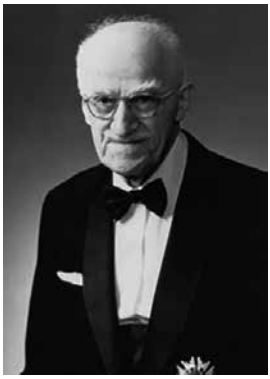
[4] https://deming.org/deming-the-man/ [15.12.2020].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

wiem pewną mroczną tajemnicę. Świetnie ową kwestię sformułował Jacek Łuczak w artykule pt. *I maluch, i mercedes*[5]. Wspomniane tu samochody różni bardzo wiele, ale łączy jedno oba mogą mieć odpowiednią jakość. Oczywiście, jakość odpowiednia dla fiata 126p będzie się bardzo różnić od jakości odpowiedniej dla mercedesa. Zatem chcąc wejść na ścieżkę doskonalenia jakości, musimy mieć świadomość, że będzie ona długa i nigdy się nie skończy. Czy będąc „maluchem", możemy marzyć o byciu „mercedesem"? Tak. Jeśli będziemy wystarczająco konsekwentni, to tak. Przykładem na to są choćby podbijające dziś świat koncerny chińskie – Huawey czy Xiaomi, a takich przykładów z historii możemy przywołać bardzo wiele. Ale jeśli staniemy się najlepsi na świecie, to czy możemy spocząć na laurach? Nie, gdyż to co dziś jest wspaniałe, jutro będzie przeciętne, a pojutrze przestarzałe. Takich historycznych porażek, jak np. Canona czy Nokii, znamy z historii bardzo wiele.

Joseph Moses Juran

(1904–2008)



Źródło: www.leansixsigmadefinition.com [15.12.2020].

uznał zaangażowanie najwyższego kierownictwa za kluczowy krok w procesie radzenia sobie z problemami jakości w biznesie i produkcji. Juran rozpoczął karierę w roku 1924 jako inspektor produkcji w firmie Western Electric Co. w Chicago i wkrótce awansował do działu statystycznego. W 1937 roku został mianowany szefem inżynierii przemysłowej w siedzibie Western Electric w Nowym Jorku. Skutecznie pomógł kierownictwu wskazać źródła defektów w procesie produkcyjnym (oszczędzając w ten sposób czas i redukując ilość odpadów), łącząc dwa XIX-wieczne narzędzia statystyczne: krzywą Lorenzo, która pomaga znaleźć skupiska defektów w produkcji, oraz regułę 80/20 autorstwa włoskiego ekonomisty Vilfredo Pareto. W swoim zastosowaniu zasady Pareto Juran stwierdził, że 80% problemów jest wynikiem zaledwie 20% działań – była to teoria, która zrewolucjonizowała świat biznesu w skali globalnej. W 1954 roku Japonia przyznała Juranowi Order Świętego Skarbu za zapoznanie japońskiej kadry kierowniczej z jego technikami kontroli jakości. Oprócz wykładów i konsultacji Juran jest autorem kilku książek, w szczególności *Podręcznika sterowania jakością* (1951)[6].

[5] J. Łuczak, *I maluch, i mercedes*, „Businessman Magazine" 1996, nr 8(65), s. 58–60.

[6] https://www.britannica.com/biography/Joseph-Juran [15.12.2020].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Kilka słów o TQM

TQM (ang. *Total Quality Management*) to totalne lub kompleksowe zarządzanie jakością. To rozbudowane i ustrukturyzowane podejście do zarządzania organizacją, które koncentruje się na ciągłym doskonaleniu jakości produktów i usług za pomocą ciągłej informacji zwrotnej. J. M. Juran był jednym z założycieli kompleksowego zarządzania jakością, podobnie jak W. E. Deming.

Kompleksowe zarządzanie jakością wywodzi się z sektora przemysłowego Japonii (1954 r.). Od tego czasu, kiedy została opracowana, koncepcja była wielokrotnie udoskonalana, może być stosowana w prawie wszystkich typach organizacji, takich jak: szkoły, utrzymanie autostrad, zarządzanie hotelami i kościoły. Współcześnie TQM znajduje zastosowanie także w sektorze e-biznesu i postrzega zarządzanie jakością całkowicie z punktu widzenia klienta. Celem TQM jest ciągłe robienie rzeczy dobrze za pierwszym razem. Oszczędza to organizacji czas potrzebny na naprawę złej pracy i nieudanych wdrożeń produktów i usług (takich jak naprawy gwarancyjne)[7].

Bardzo ważne w TQM jest stwierdzenie, że za odpowiednią jakość odpowiedzialny jest każdy z pracowników. Każdy z nich może przyczynić się do utrzymania i poprawy jakości, ale także tylko jeden z nich może przyczynić się do znacznego jej pogorszenia. Należy przy tym pamiętać, że im wyżej dana osoba znajduje się w strukturze organizacji, tym jej wiedza staje się bardziej ogólna. O danym stanowisku pracy wiedzą wszystko tylko ci, którzy na nim pracują. Zatem w celu udoskonalenia danego fragmentu procesu wiedza pracowników szeregowych, faktycznie realizujących dane zadania, jest niezbędna. Pytanie tylko, czy będą chcieli się nią podzielić? Aby tak się stało, konieczne jest wprowadzenie odpowiedniej projakościowej kultury organizacyjnej i odpowiednich metod zarządzania innowacjami.

8 zasad TQM

1. **Koncentracja na kliencie:** to klient ostatecznie określa poziom jakości. Bez względu na to, co organizacja robi, aby wspierać poprawę jakości – szkolenie pracowników, włączanie jakości do procesu projektowania lub modernizacja komputerów lub oprogramowania – to klient decyduje, czy wysiłek był tego wart.

---

[7] https://www.toolshero.com/quality-management/total-quality-management-tqm/ [15.12.2020].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

2. **Całkowite zaangażowanie pracowników:** wszyscy pracownicy uczestniczą w pracy nad wspólnymi celami. Całkowite zaangażowanie pracowników można uzyskać tylko wtedy, gdy strach został usunięty z miejsca pracy, gdy nastąpiło wzmocnienie pozycji i gdy kierownictwo zapewniło odpowiednie środowisko. Wysokowydajne systemy robocze integrują ciągłe doskonalenie z normalną działalnością biznesową. Samodzielne zespoły robocze to jedna z form wzmocnienia pozycji.
3. **Zorientowany na proces:** podstawową częścią TQM jest skupienie się na myśleniu procesowym. Proces to seria kroków, które pobierają dane wejściowe od dostawców (wewnętrznych lub zewnętrznych) i przekształcają je w produkty wyjściowe dostarczane klientom (wewnętrznym lub zewnętrznym). Określono kroki wymagane do przeprowadzenia procesu, a pomiary wydajności są stale monitorowane w celu wykrycia nieoczekiwanych zmian.
4. **Zintegrowany system:** chociaż organizacja może składać się z wielu różnych specjalizacji funkcjonalnych, często zorganizowanych w pionowe działy, to poziome procesy łączące te funkcje są przedmiotem zainteresowania TQM.
   - **Mikroprocesy:** sumują się w większe procesy, a wszystkie procesy łączą się w procesy biznesowe wymagane do zdefiniowania i wdrożenia strategii. Każdy musi rozumieć wizję, misję i zasady przewodnie, a także politykę jakości, cele i krytyczne procesy organizacji. Wyniki biznesowe muszą być stale monitorowane i komunikowane.
   - **Zintegrowany system biznesowy:** może być wzorowany na kryteriach nagrody Baldrige[8] i/lub uwzględniać normy ISO serii 9000. Każda organizacja ma wyjątkową kulturę pracy i praktycznie niemożliwe jest osiągnięcie doskonałości w zakresie jej produktów i usług, jeśli nie zostanie rozwinięta kultura dobrej jakości . W ten sposób zintegrowany system łączy elementy doskonalenia biznesu w celu ciągłego doskonalenia i przekraczania oczekiwań klientów, pracowników i innych interesariuszy.
5. **Podejście strategiczne i systematyczne:** krytyczną częścią zarządzania jakością jest strategiczne i systematyczne podejście do realizacji wizji, misji i celów organizacji. Ten proces, zwany planowaniem strategicz-

[8] Malcolm Baldrige National Quality Award (MBNQA) to nagroda ustanowiona przez Kongres Stanów Zjednoczonych w 1987 r. w celu podniesienia świadomości w zakresie zarządzania jakością i uznania firm amerykańskich, które wdrożyły skuteczne systemy zarządzania jakością. Nagroda jest najwyższym narodowym odznaczeniem prezydenckim za doskonałość w działaniu.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

nym lub zarządzaniem strategicznym, obejmuje sformułowanie planu strategicznego, który integruje jakość jako podstawowy składnik.

6. **Ciągłe doskonalenie:** dużym aspektem TQM jest ciągłe doskonalenie procesów. Ciągłe doskonalenie zmusza organizację do analityczności i kreatywności w znajdowaniu sposobów na zwiększenie konkurencyjności i skuteczniejsze spełnianie oczekiwań interesariuszy .
7. **Podejmowanie decyzji na podstawie faktów:** aby wiedzieć, jak dobrze działa organizacja, potrzebne są dane dotyczące miar wydajności. TQM wymaga, aby organizacja nieustannie gromadziła i analizowała dane w celu poprawy dokładności podejmowania decyzji, osiągnięcia konsensusu i umożliwienia przewidywania na podstawie historii.
8. **Komunikacja:** w czasach zmian organizacyjnych, a także w codziennej działalności, skuteczna komunikacja odgrywa dużą rolę w utrzymaniu morale i motywowaniu pracowników na wszystkich poziomach. Komunikacja obejmuje strategie, metody i terminowość[9].

Międzynarodowa Organizacja Normalizacyjna ISO

Najpopularniejsze normy świata są tworzone przez Międzynarodową Organizację Normalizacyjną ISO. Organizacja ta, mająca główną siedzibę w Szwajcarii, zrzesza obecnie 165 krajów (po jednym przedstawicielu instytucjonalnym z danego kraju) i współpracuje z ponad 760 różnego typu innymi organizacjami, jak np. agendy ONZ czy OECD. O potędze tej organizacji można mówić bardzo długo, ale dla jej zasygnalizowania podam tylko kilka liczb:

- W ofercie ISO znajduje się aktualnie 23 327 norm – ponad 1,1 miliona stron (stan na 23.08.2020)[10].
- Struktura ISO to 3632 jednostki organizacyjne – 248 komitetów technicznych, 501 podkomitetów, 2782 grupy robocze, 101 grup doraźnych (ad hoc).
- Trwające prace nad 4702 normami, z tego nowych projektów w roku 2019 zgłoszono 2025.
- W roku 2019 odbyło się 3677 spotkań technicznych w 61 krajach (28 w każdym dniu roboczym).

[9] https://asq.org/quality-resources/total-quality-management [15.12.2020].
[10] https://www.iso.org/store.html [15.12.2020].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

- W 2019 roku opublikowano **1638 norm** (najwięcej w historii ISO).
- **I tym wszystkim w centrali zarządza tylko 152 pracowników** z 24 krajów[11].

Podstawowymi miejscami tworzenia norm są komitety techniczne (ang. *Technical Committee*, TC). Zasadą jest, że nowo powstałe komitety dostają kolejne numery. Zatem im starszy komitet, tym ma niższy numer. Numery opróżnione po zlikwidowanych komitetach nie są uzupełniane. Stąd mamy dziś 248 komitetów technicznych, a najnowszy, w chwili gdy to piszę, ma numer 333 (Litium).

Abstrahując od całej zawiłości organizacyjnej, typów członkostwa w ISO i komitetach technicznych, warto wiedzieć, że normy są tworzone i zatwierdzane nie na forum ogólnym, ale w poszczególnych komitetach. Mówiąc wprost, jeśli nawet dane państwo jest członkiem ISO, ale nie bierze udziału w pracach danego komitetu technicznego, to ani nie współtworzy normy, ani nie decyduje o tym, czy dany projekt stanie się nową normą międzynarodową. Stanowi to wielki problem dla ISO, gdyż bardzo wiele krajów praktycznie nie bierze udziału w jego pracach. Na około 750 komitetów technicznych i podkomitetów zajmująca pierwszą lokatę pod względem aktywności Wielka Brytania bierze udział w 742, Polska w 637, a 98 ze 165 krajów członkowskich w mniej niż 100 (w tym 37 mniej niż w 10)[12].

Polskim przedstawicielem w ISO i założycielem tej organizacji jest Polski Komitet Normalizacyjny (PKN) – ul. Świętokrzyska 14, 00–050 Warszawa[13].

ISO/TC 176 Quality management and quality assurance (Zarządzanie jakością i zapewnienie jakości)

Powstały w roku 1979 komitet techniczny, którego zakres działalności określono jako *Normalizacja w zakresie zarządzania jakością (ogólne systemy zarządzania jakością i techniki pomocnicze), a także normalizacja*

[11] ISO Annual Report 2019, *Journey to a new strategy*, ISO 2020, ISBN 978-92-67-11093-6.

[12] https://www.iso.org/members.html [15.12.2020].

[13] Oficjalna strona PKN: https://www.pkn.pl/ [15.12.2020].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

zarządzania jakością w określonych sektorach na wniosek danego sektora i Zarządu Technicznego ISO[14].

Był to pierwszy komitet techniczny zajmujący się problemami zarządzania, a jego sława bierze się z tego, że opracował najpopularniejszą normę świata ISO 9001. Jego dorobek w liczbach jest raczej skromny, gdyż ma obecnie w ofercie 22 normy i pracuje nad 6 projektami. W stosunku do ogólnej liczby norm w ofercie ISO jego wkład wynosi więc 0,1%. W pracach komitetu biorą udział aż 124 kraje członkowskie ISO (w tym Polska).

Zważywszy na to, że w polskim prawie normy dla przedsiębiorstw i instytucji nie są obowiązkowe, warto sobie postawić pytanie: *Po co je stosować?*. Argumentów na to jest wiele. Przede wszystkim normy są zawsze efektem zaistnienia w realnym świecie określonych problemów, które stają się na tyle uciążliwe i powszechne, aby zajęli się nimi eksperci z danej dziedziny. Normy stanowią zatem próby udzielenia zbiorowego wsparcia tym, u których wystąpił dany problem. Są więc łatwo dostępnym i tanim *know-how* (cena normy, po której można ją już w pełni wykorzystywać to najwyżej kilkaset złotych). Zwróćcie więc uwagę, studiując poniższy zbiór norm, w rozwiązaniu jakich problemów mogą Wam pomóc.

Na koniec jeszcze jedna istotna informacja. Niemal wszystkie te normy nie są i nie mogą być potwierdzane certyfikatem (z wyjątkiem ISO 9001), a to czy i w jakim zakresie będziecie je stosować, zależy tylko od Was.

Poniżej krótko zostaną scharakteryzowane wszystkie dostępne dziś normy tego komitetu.

Normy podstawowe

W tym zbiorze zostały zebrane te normy, które pozwalają na zapoznanie się z terminologią, wymaganiami systemu zarządzania jakością, uwzględnianymi przy certyfikacji, oraz możliwościami dalszego doskonalenia po spełnieniu wymagań certyfikacyjnych. Całość została uzupełniona normą omawiającą audyty wewnętrzne i zewnętrzne.

[14] https://www.iso.org/committee/53882.html [15.12.2020].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Tabela 1. Podstawowe normy zarządzania jakością

Nr normy: rok publikacji[15]	Nazwa/opis
1	2
9000:2015	**Systemy zarządzania jakością – Podstawy i terminologia**
	Opisuje podstawowe pojęcia i zasady zarządzania jakością, które mają uniwersalne zastosowanie dla: • organizacji poszukujących trwałego sukcesu poprzez wdrożenie systemu zarządzania jakością; • klientów, którzy chcą mieć zaufanie do zdolności organizacji, do stałego dostarczania produktów i usług zgodnych z ich wymaganiami; • organizacji poszukujących zaufania w swoim łańcuchu dostaw, że ich wymagania dotyczące produktów i usług zostaną spełnione; • organizacji i zainteresowanych stron dążących do poprawy komunikacji poprzez wspólne zrozumienie słownictwa używanego w zarządzaniu jakością; • organizacji dokonujących oceny zgodności z wymaganiami ISO 9001; • dostawców szkoleń, ocen lub porad w zakresie zarządzania jakością; • twórców powiązanych norm. ISO 9000:2015 określa terminy i definicje, które mają zastosowanie do wszystkich norm zarządzania jakością i systemów zarządzania jakością opracowanych przez ISO/TC 176.
9001:2015	**Systemy zarządzania jakością – Wymagania**
	Określa wymagania dotyczące systemu zarządzania jakością, gdy organizacja: a) musi wykazać swoją zdolność do konsekwentnego dostarczania produktów i usług, które spełniają wymagania klienta oraz obowiązujące wymogi ustawowe i regulacyjne, oraz b) ma na celu zwiększenie satysfakcji klienta poprzez efektywne stosowanie systemu, w tym procesy doskonalenia systemu i zapewnienia zgodności z klientem oraz obowiązującymi wymogami ustawowymi i regulacyjnymi.

[15] Normy mają swoje edycje, np. ISO 9001:2015 to już piąta edycja tej normy. Dlatego, chcąc uniknąć pomyłek, dobrze jest podawać numer normy wraz z rokiem jej publikacji.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

1	2
	Wszystkie wymagania normy są ogólne i mają mieć zastosowanie do każdej organizacji, niezależnie od jej rodzaju lub wielkości, czy też oferowanych przez nią produktów i usług. **Można uzyskać certyfikat strony trzeciej, poświadczający zgodność stosowanego przez Was systemu zarządzania jakością z tą normą.**
9004:2018	**Zarządzanie jakością – Jakość organizacji – Wytyczne osiągnięcia trwałego sukcesu**
	Zawiera wytyczne dotyczące zwiększania zdolności organizacji do osiągnięcia trwałego sukcesu. Niniejsze wytyczne są zgodne z zasadami zarządzania jakością podanymi w ISO 9000:2015. Zapewnia narzędzie do samooceny w celu sprawdzenia, w jakim stopniu organizacja przyjęła koncepcje zawarte w tym dokumencie. Ma zastosowanie do każdej organizacji, niezależnie od jej wielkości, rodzaju i działalności. **Norma pozwala na doskonalenie zarządzania jakością, gdy poziom wymagany w ISO 9001:2015 został już osiągnięty.**
19011:2018[16]	Wytyczne dotyczące audytowania systemów zarządzania
	Dokument zawiera wytyczne dotyczące audytowania systemów zarządzania, w tym zasad audytu, zarządzania programem audytów i przeprowadzania audytów systemów zarządzania, a także wytyczne dotyczące oceny kompetencji osób zaangażowanych w proces audytu. Działania te obejmują osobę lub osoby zarządzające programem audytów, audytorów i zespoły audytowe. Ma zastosowanie do wszystkich organizacji, które muszą planować i przeprowadzać audyty wewnętrzne lub zewnętrzne systemów zarządzania lub zarządzać programem audytów.

Źródło: https://www.iso.org/home.html i https://www.pkn.pl/ [15.12.2020].

[16] Tworzenie tej normy zostało przejęte w aktualnej edycji od ISO/TC 176 przez Zarząd Techniczny ISO (TMB), ale norma ta nadal jest jedną z kluczowych norm dla specjalistów od zarządzania jakością. Stąd została tu umieszczona.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Normy pomocnicze

W tej części zebrano i omówiono normy uzupełniające normy podstawowe i pomagające przy rozwiązywaniu poszczególnych wymagań systemu zarządzania jakością.

Tabela 2. Normy pomocnicze zarządzania jakością

Nr normy: rok publikacji	Nazwa/opis
1	2
TS[17] 9002:2016	**Systemy zarządzania jakością – Wytyczne stosowania ISO 9001:2015***[18]
	Zawiera wytyczne dotyczące intencji wymagań zawartych w ISO 9001:2015 wraz z przykładami możliwych kroków, jakie organizacja może podjąć, aby spełnić wymagania. Nie dodaje, nie odejmuje ani w żaden sposób nie modyfikuje tych wymagań. Nie określa obowiązkowego podejścia do wdrażania ani nie podaje preferowanej metody interpretacji.
10001:2018	Zarządzanie jakością – Zadowolenie klienta – Wytyczne dla organizacji dotyczące kodeksów postępowania*
	Zawiera wytyczne związane z planowaniem, projektowaniem, opracowywaniem, wdrażaniem, utrzymywaniem i doskonaleniem kodeksów postępowania dotyczących satysfakcji klienta. Niniejszy dokument ma zastosowanie do kodów związanych z produktami i usługami, które zawierają obietnice składane klientom przez organizację dotyczące jej zachowania. Takie obietnice i powiązane postanowienia mają na celu zwiększenie satysfakcji klientów. Załącznik A zawiera uproszczone przykłady składników kodów dla różnych organizacji. Niniejszy dokument jest przeznaczony do użytku przez dowolną organizację, niezależnie od jej rodzaju lub wielkości, czy też oferowanych przez nią produktów i usług, w tym przez organizacje, które opracowują kodeksy postępowania dotyczące satysfakcji klienta do użytku przez inne organizacje. Załącznik C zawiera wskazówki przeznaczone specjalnie dla małych firm. Niniejszy dokument ma na celu przedstawienie kodeksów postępowania dotyczących satysfakcji klienta – klientów

[17] TS – Specyfikacja techniczna – jeden z typów dokumentów normalizacyjnych

[18] Normy oznaczone * nie mają polskiej wersji dostępnej w PKN. Mogą być dostępne wersje obcojęzyczne.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

1	2
	indywidualnych, kupujących lub korzystających z towarów, mienia lub usług do celów osobistych lub domowych, chociaż ma zastosowanie do wszystkich kodeksów postępowania gwarantujących satysfakcję klienta.
10002:2018	Zarządzanie jakością – Zadowolenie klienta – Wytyczne dotyczące rozpatrywania reklamacji w organizacjach*
	Dokument zawiera wytyczne dotyczące procesu obsługi reklamacji związanych z produktami i usługami w organizacji, w tym planowania, projektowania, rozwoju, eksploatacji, utrzymania i doskonalenia. Opisany proces rozpatrywania reklamacji nadaje się do wykorzystania jako jeden z procesów ogólnego systemu zarządzania jakością. Dokument ten jest przeznaczony do użytku przez dowolną organizację, niezależnie od jej rodzaju lub wielkości, czy też oferowanych przez nią produktów i usług. Jest również przeznaczony do użytku przez organizacje we wszystkich sektorach. Załącznik B zawiera wytyczne dla małych firm. Dotyczy następujących aspektów rozpatrywania reklamacji: a) zwiększanie satysfakcji klienta poprzez tworzenie zorientowanego na klienta środowiska otwartego na informacje zwrotne (w tym reklamacje), rozwiązywanie wszelkich otrzymanych skarg i zwiększanie zdolności organizacji do ulepszania swoich produktów i usług, w tym obsługi klienta; b) zaangażowanie najwyższego kierownictwa poprzez odpowiednie pozyskiwanie i rozmieszczanie zasobów, w tym szkolenie personelu; c) rozpoznawanie i reagowanie na potrzeby i oczekiwania skarżących; d) zapewnienie składającym skargę otwartego, skutecznego i łatwego w użyciu procesu reklamacyjnego; e) analizowanie i ocena reklamacji w celu poprawy jakości produktów i usług, w tym obsługi klienta; f) audyt procesu rozpatrywania reklamacji; g) badanie skuteczności i wydajności procesu rozpatrywania reklamacji.
10003:2018	Zarządzanie jakością – Zadowolenie klienta – Wytyczne dotyczące rozstrzygania sporów poza organizacjami*
	Ten dokument zawiera wytyczne dla organizacji dotyczące planowania, projektowania, rozwijania, obsługi, utrzymywania i ulepszania skutecznego i wydajnego procesu rozwiązywania sporów w przypadku skarg, które nie zostały rozwiązane przez organizację.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

1	2
	Ma zastosowanie do: – reklamacji dotyczących produktów i usług organizacji, procesu rozpatrywania reklamacji lub procesu rozstrzygania sporów; – rozstrzygania sporów wynikających z krajowej lub transgranicznej działalności gospodarczej, w tym z handlu elektronicznego. Dokument jest przeznaczony do użytku przez dowolną organizację, niezależnie od jej rodzaju lub wielkości, lub oferowanych przez nią produktów i usług i dotyczy: – wytycznych określających, kiedy i jak organizacje mogą uczestniczyć w rozstrzyganiu sporów; – wytycznych dotyczących wyboru dostawców i korzystania z ich usług; – zaangażowania najwyższego kierownictwa w rozwiązywanie sporów i rozmieszczenie odpowiednich zasobów w organizacji; – podstaw sprawiedliwego, odpowiedniego, przejrzystego i dostępnego rozstrzygania sporów; – wytycznych dotyczących zarządzania udziałem organizacji w rozwiązywaniu sporów; – monitorowania, oceny i usprawniania procesu rozwiązywania sporów. Dokument ten jest przeznaczony w szczególności do rozwiązywania sporów między organizacją a: – osobami kupującymi lub korzystającymi z produktów i usług do celów osobistych lub domowych, lub – małym biznesem.
10004:2018	**Zarządzanie jakością – Satysfakcja klienta – Wytyczne dotyczące monitorowania i pomiarów***
	Zawiera wytyczne dotyczące definiowania i wdrażania procesów monitorowania i pomiaru satysfakcji klientów. Niniejszy dokument jest przeznaczony do użytku przez dowolną organizację, niezależnie od jej rodzaju lub wielkości, czy też oferowanych przez nią produktów i usług. Koncentruje się na klientach spoza organizacji.
10005:2018	**Zarządzanie jakością – Wytyczne dotyczące planów jakości***
	Zawiera wytyczne dotyczące tworzenia, przeglądu, akceptacji, stosowania i rewizji planów jakości. Ma zastosowanie do planów jakości dla każdego zamierzonego rezultatu, niezależnie od tego, czy jest to proces, produkt, usługa, projekt lub umowa, a także każdego rodzaju lub wielkości organizacji.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

1	2
	Ma zastosowanie niezależnie od tego, czy organizacja posiada system zarządzania zgodny z ISO 9001, czy też go nie posiada. Niniejszy dokument zawiera wytyczne i nie określa wymagań. Skupia się przede wszystkim na dostarczaniu wyników i nie stanowi przewodnika po planowaniu rozwoju systemu zarządzania jakością.
10006:2017	**Zarządzanie jakością – Wytyczne zarządzania jakością w projektach***
	Podaje wytyczne dotyczące stosowania zarządzania jakością w projektach. Ma zastosowanie do organizacji pracujących nad projektami o różnym stopniu złożoności, małych lub dużych, o krótkim lub długim czasie trwania, stanowiących indywidualny projekt lub część programu lub portfela projektów, w różnych środowiskach i niezależnie od rodzaju produktu/usługi lub zaangażowania w proces, z zamiarem zadowolenia zainteresowanych stron projektu poprzez wprowadzenie zarządzania jakością w projektach. Może to wymagać dostosowania wskazówek do konkretnego projektu. Norma nie jest przewodnikiem po zarządzaniu projektami. W niniejszym dokumencie przedstawiono wytyczne związane z jakością w procesach zarządzania projektami. Wytyczne dotyczące zarządzania projektami i powiązanych procesów są zawarte w ISO 21500:2012. Norma odnosi się zarówno do koncepcji „zarządzania jakością w projektach", jak i „systemów zarządzania jakością w projektach".
10007:2017	**Zarządzanie jakością – Wytyczne zarządzania konfiguracją***
	Zawiera wytyczne dotyczące stosowania zarządzania konfiguracją w organizacji. Ma zastosowanie do wspierania produktów i usług od pomysłu do utylizacji.
10008:2013	**Zarządzanie jakością – Zadowolenie klienta – Wytyczne dotyczące transakcji handlu elektronicznego między przedsiębiorstwami a konsumentami***
	Zawiera wytyczne dotyczące planowania, projektowania, opracowywania, wdrażania, utrzymywania i ulepszania skutecznego i wydajnego systemu transakcji handlu elektronicznego między przedsiębiorcami a konsumentem (B2C) w organizacji. Ma zastosowanie do każdej organizacji zaangażowanej w transakcję handlu elektronicznego między przedsiębiorstwami a konsumentem lub planujących taką transakcję, niezależnie od wielkości, rodzaju i działalności.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

1	2
	Norma nie ma stanowić części umowy konsumenckiej ani zmieniać jakichkolwiek praw lub obowiązków wynikających z obowiązujących wymogów ustawowych i regulacyjnych. Ma na celu umożliwienie organizacjom ustanowienie sprawiedliwego, efektywnego, wydajnego, przejrzystego i bezpiecznego systemu B2C, aby zwiększyć zaufanie konsumentów do B2C i zwiększyć satysfakcję konsumentów. Jest skierowany do B2C, dotyczących konsumentów jako podzbioru klientów. Wytyczne podane w ISO 10008:2013 mogą uzupełniać system zarządzania jakością organizacji.
10012:2003	**Systemy zarządzania pomiarami – Wymagania dotyczące procesów pomiarowych i wyposażenia pomiarowego**
	Określa wymagania ogólne i dostarcza wskazówek związanych z zarządzaniem procesami pomiarowymi i potwierdzaniem metrologicznego wyposażenia pomiarowego, używanego do wspierania i wykazywania zgodności z wymaganiami metrologicznymi. Określa wymagania dotyczące zarządzania jakością systemu zarządzania pomiarami, które mogą być stosowane przez organizację wykonującą pomiary w ramach ogólnego systemu zarządzania oraz w celu zapewnienia spełnienia wymagań metrologicznych. Norma nie ma być stosowana jako wymóg dla wykazania zgodności z ISO 9001, ISO 14001 lub jakąkolwiek inną normą. Zainteresowane strony mogą zgodzić się na wykorzystanie ISO 10012:2003 jako danych wejściowych do spełnienia wymagań systemu zarządzania pomiarami w działaniach certyfikacyjnych. Istnieją inne normy i przewodniki dla poszczególnych elementów wpływających na wyniki pomiarów, np. szczegóły metod pomiarowych, kompetencje personelu, porównania międzylaboratoryjne.
TR[19] 10013:2001	**Wytyczne dotyczące dokumentacji systemu zarządzania jakością**
	Niniejszy raport techniczny zawiera wytyczne dotyczące opracowania i utrzymywania dokumentacji niezbędnej do zapewnienia skutecznego systemu zarządzania jakością, dostosowanego do specyficznych potrzeb organizacji. Zastosowanie tych wytycznych pomoże w ustanowieniu udokumentowanego systemu zgodnie z obowiązującą normą dotyczącą systemu zarządzania jakością.

[19] TR – Raport techniczny– jeden z typów dokumentów normalizacyjnych.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

1	2
	Niniejszy raport może być wykorzystany do udokumentowania systemów zarządzania innych niż te z rodziny ISO 9000, na przykład systemów zarządzania środowiskowego i systemów zarządzania bezpieczeństwem.
10014:2006	**Zarządzanie jakością – Wytyczne dotyczące osiągania korzyści finansowych i ekonomicznych**
	Zawiera wytyczne dotyczące osiągania korzyści finansowych i ekonomicznych, wynikających ze stosowania zasad zarządzania jakością ISO 9000. Norma jest skierowana do najwyższego kierownictwa organizacji i uzupełnia ISO 9004 w zakresie poprawy wydajności. Zawiera przykłady możliwych do osiągnięcia korzyści i identyfikuje metody zarządzania i narzędzia, które są dostępne, aby pomóc w osiągnięciu tych korzyści
10015:2019	**Zarządzanie jakością – Wytyczne dotyczące zarządzania kompetencjami i rozwoju ludzi***
	Dokument ten zawiera wytyczne dla organizacji w zakresie tworzenia, wdrażania, utrzymywania i doskonalenia systemów zarządzania kompetencjami i rozwoju pracowników, aby pozytywnie wpływać na wyniki związane ze zgodnością produktów i usług oraz potrzebami i oczekiwaniami odpowiednich zainteresowanych stron. Ten dokument ma zastosowanie do wszystkich organizacji, niezależnie od ich rodzaju lub wielkości.
TR 10017:2003	**Wytyczne dotyczące technik statystycznych odnoszących się do ISO 9001:2000**[20]
	Zawiera wytyczne dotyczące wyboru odpowiednich technik statystycznych, które mogą być przydatne dla organizacji przy opracowywaniu, wdrażaniu, utrzymywaniu i doskonaleniu systemu zarządzania jakością zgodnie z ISO 9001. Odbywa się to poprzez badanie tych wymagań normy ISO 9001, które obejmują wykorzystanie danych ilościowych, a następnie określenie i opis technik statystycznych, które mogą być przydatne w przypadku zastosowania do takich danych.

[20] ISO 9001:2000 – trzecia, już nieobowiązująca normy ISO 9001. Niemniej metody statystyczne wciąż pozostają aktualne.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

1	2
10018:2020	**Zarządzanie jakością – Wskazówki dotyczące zaangażowania ludzi***
	Dokument ten zawiera wytyczne dotyczące angażowania ludzi w system zarządzania jakością organizacji oraz zwiększania ich zaangażowania i kompetencji w tym systemie. Dokument ma zastosowanie w każdej organizacji, niezależnie od jej wielkości, rodzaju czy działalności.
10019:2005	**Wytyczne dotyczące wyboru konsultantów systemu zarządzania jakością i korzystania z ich usług**
	Zawiera wytyczne dotyczące wyboru konsultantów ds. systemów zarządzania jakością i korzystania z ich usług. Ma na celu pomóc organizacjom w wyborze odpowiedniego konsultanta. Zawiera wskazówki dotyczące procesu oceny jego kompetencji i daje pewność, że potrzeby i oczekiwania organizacji w stosunku do usług konsultanta zostaną spełnione.

Źródło: https://www.iso.org/home.html i https://www.pkn.pl/ [15.12.2020].

Normy zarządzania jakością dla samorządów i wyborów władz

Normy, za które bezpośrednio jest odpowiedzialny sekretariat ISO/TC 176.

Tabela 3. Normy zarządzania jakością dla samorządów i wyborów władz

Nr normy: rok publikacji[21]	Nazwa/opis
1	2
18091:2019	Systemy zarządzania jakością – Wytyczne stosowania normy ISO 9001 w samorządzie terytorialnym*
	W niniejszej Normie Międzynarodowej określono wymagania dotyczące systemu zarządzania jakością, gdy organizacja: a) musi wykazać swoją zdolność do konsekwentnego dostarczania produktów i usług, które spełniają wymagania klienta oraz obowiązujące wymogi ustawowe i regulacyjne, oraz

[21] Normy mają swoje edycje. Np. ISO 9001:2015 to już piąta edycja tej normy. Dlatego, chcąc uniknąć pomyłek, dobrze jest podawać numer normy wraz z rokiem jej publikacji.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

1	2
	b) ma na celu zwiększenie satysfakcji klienta poprzez efektywne stosowanie systemu, w tym procesy doskonalenia systemu i zapewnienia zgodności z klientem oraz obowiązującymi wymogami ustawowymi i regulacyjnymi. Wszystkie wymagania niniejszej Normy Międzynarodowej są ogólne i mają mieć zastosowanie do każdej organizacji, niezależnie od jej typu lub wielkości, czy też oferowanych przez nią produktów i usług. Niniejszy dokument zawiera wytyczne dla samorządów w zakresie zrozumienia i wdrożenia systemu zarządzania jakością spełniającego wymagania normy ISO 9001:2015, w celu spełnienia potrzeb i oczekiwań ich klientów/obywateli oraz wszystkich innych zainteresowanych stron poprzez konsekwentne dostarczanie im produktów I usług. Promuje wdrażanie systemu zarządzania jakością w odpowiedzialny sposób poprzez kompleksowe stosowanie ISO 9001. Niniejsze wytyczne nie dodają, nie zmieniają ani nie modyfikują wymagań normy ISO 9001. Ma zastosowanie do wszystkich procesów samorządowych na wszystkich poziomach (tj. strategicznym, taktycznym i operacyjnym), aby stworzyć kompleksowy system zarządzania jakością, który koncentruje się na osiąganiu celów przez samorząd. Kompleksowość tego systemu jest niezbędna do zapewnienia wszystkim obszarom samorządu terytorialnego określonego poziomu niezawodności (czyli efektywności procesów). Załącznik A, jako punkt wyjścia dla użytkowników tego dokumentu, podaje metodologię diagnostyczną dla samorządów lokalnych do oceny zakresu i dojrzałości ich procesów oraz produktów i usług. Załącznik B przedstawia procesy niezbędne do dostarczania niezawodnych produktów i usług klientom/obywatelom.
TS 54001:2019	**Systemy zarządzania jakością – Szczegółowe wymagania dotyczące stosowania ISO 9001:2015 dla organizacji wyborczych na wszystkich szczeblach władzy***
	W niniejszej Normie Międzynarodowej określono wymagania dotyczące systemu zarządzania jakością, gdy organizacja: a) musi wykazać swoją zdolność do konsekwentnego dostarczania produktów i usług, które spełniają wymagania klienta oraz obowiązujące wymogi ustawowe i regulacyjne, oraz b) ma na celu zwiększenie satysfakcji klienta poprzez efektywne stosowanie systemu, w tym procesy doskonalenia systemu i zapewnienia zgodności z klientem oraz obowiązującymi wymogami ustawowymi i regulacyjnymi.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

1	2
	Wszystkie wymagania niniejszej Normy Międzynarodowej są ogólne i mają mieć zastosowanie do każdej organizacji, niezależnie od jej typu lub wielkości, czy też oferowanych przez nią produktów i usług. Dokument ten określa wymagania dla systemu zarządzania jakością, w którym organizacja wyborcza: – musi wykazać się zdolnością do zarządzania wyborami w tajnym głosowaniu, aby zapewnić rzetelne, przejrzyste, wolne i uczciwe wyniki zgodne z wymogami wyborczymi; – w ramach ustalonych ram prawnych ma na celu zwiększenie zaufania i pewności obywateli, kandydatów, organizacji politycznych i innych stron zainteresowanych wyborami poprzez skuteczne wdrożenie systemu zarządzania jakością wyborczą, w tym procesów ciągłego doskonalenia. Niniejszy dokument ma zastosowanie do okresu wyborczego, w tym do czynności lub procesów przedwyborczych i powyborczych. Dokument ten ma zastosowanie do wszystkich organów wyborczych zaangażowanych w dowolny aspekt procesu wyborczego, niezależnie od tego, czy są to organizacje stałe, czy organizacje tymczasowe, utworzone w celu wsparcia określonego okresu wyborczego.

Źródło: https://www.iso.org/home.html i https://www.pkn.pl/.

PODSUMOWUJĄC w tym miejscu całość podjętych rozważań i odnosząc się do tytułu, można sformułować następujące wnioski (odpowiedzi):

1. **Zarządzanie jakością** to dążenie do stabilizacji (utrzymania) procesów, a następnie poprawa parametrów istotnych dla użytkownika (klienta i pracownika).
2. **Normalizacja zarządzania jakością** to tworzenie przez specjalistów z całego świata (czasem z ponad 100 krajów) dla siebie i innych osób wykorzystujących to know-how w praktyce.
3. **Normy zarządzania jakością,** jako forma przepisów prawnych, podpowiadają rozwiązania, ale nie zmuszają do ich stosowania. To użytkownik decyduje, czy skorzysta z podpowiadanych rozwiązań, czy też zastosuje własne. Wyznacznikiem jest bowiem rezultat.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Polecana literatura uzupełniająca

Opolski K., Modzelewski P., *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, wyd. 2, Warszawa 2020.

Wawak S., *Zarządzanie jakością. Podstawy, systemy i narzędzia*, Gliwice 2016.

Bugdol M., *System zarządzania jakością według normy ISO 9001:2015*, Gliwice 2018.

Urban W., *Zarządzanie jakością usług*, Warszawa 2018.

Szczepańska K., *Zarządzanie Jakością. Koncepcje, Metody, Techniki, Narzędzia*, Warszawa 2015.

Pytania dodatkowe do tematu

1. Przedstaw i zilustruj statystyczną kontrolę jakości.
2. Przedstaw dorobek Waltera Andrewa Shewharta.
3. Przedstaw postać Williama Edwardsa Deminga.
4. Przedstaw postać Josepha Mosesa Jurana.
5. Przedstaw TQM oraz jego 8 zasad.
6. Czym jest ISO?
7. Czym jest PKN?
8. Przedstaw normy podstawowe ISO z obszaru zarządzania jakością.
9. Przedstaw do czego służą i zaprezentuj kilka norm pomocniczych ISO w obszarze zarządzania jakością.
10. Przedstaw normy ISO dotyczące jakości w samorządach oraz wyboru władz.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

AGATA PIERŚCIENIAK
Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach
ORCID: 0000-0002-1724-6766
KAMIL WIŚNIEWSKI
Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach
ORCID: 0000-0002-4708-4163

Zarządzanie zasobami ludzkimi i wiedzą

Koncepcja ZZL – współczesna motywacja – urzędnik/pracownik – wiedza i jej znaczenie – koncepcja zarządzania wiedzą – infrastruktura zarządzania wiedzą w instytucjach sektora publicznego

Koncepcja zarządzania zasobami ludzkimi (ZZL)

Ludzie są jednym z podstawowych elementów każdej organizacji. Najczęściej są rozpoznawani jako kluczowe zasoby, a ich cechy, predyspozycje tworzą kapitał ludzki.

Kierunki rozwoju koncepcji zarządzania zasobami ludzkimi są zbieżne z postrzeganiem człowieka w organizacji. Badacze wskazują na kilka etapów, których myślą przewodnią był wzrost roli człowieka w rozwoju organizacji. Dorobek naukowy w tym zakresie pozwala na wyodrębnianie dwóch zasadniczych podejść do zarządzania ludźmi w organizacji: zasobowego i kapitałowego. Różnice w ich rozumieniu można dostrzec, zestawiając ich definicje.

Zasoby ludzkie to ludzie wraz ze swoimi kompetencjami traktowani przedmiotowo do świadczenia pracy w wyznaczonych obszarach, wykorzystywani podobnie jak zasoby materialne (maszyny), zasoby finansowe (środki pieniężne) czy zasoby informacyjne (dane, sprawozdania itp.)[1].

[1] A. Pocztowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Strategie – procesy – metody*, Warszawa 2007, s. 15.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Kapitał ludzki jest to ogół zgromadzonych przez pracowników danej organizacji zasobów wiedzy fachowej, postaw, zdrowia, motywacji, zdolności, doświadczenia i umiejętności, które mają określoną wartość i są kluczowym elementem rozwoju współczesnych organizacji[2].

Zarówno zasobami ludzkimi, jak i kapitałem ludzkim można zarządzać. Zarządzanie zasobami ludzkimi traktuje człowieka przedmiotowo, zapewniając mu niezbędne warunku do pracy, głównie z perspektywy efektywności organizacji. Natomiast w zarządzaniu kapitałem ludzkim człowiek traktowany jest jako podmiot, którego rozwój i zaangażowanie jest wartością dla organizacji. Najistotniejsze elementy obu tych koncepcji przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Porównanie koncepcji zarządzania zasobami ludzkimi i zarządzania kapitałem ludzkim w organizacji

Kategoria	Koncepcja zasobowa	Koncepcja kapitału ludzkiego
1	2	3
Kontekst definicji	Zarządzanie zasobami ludzkimi (ZZL) to system zorientowany na rozpoznanie potrzeb kadrowych firmy, kształtowanie właściwego poziomu i struktury zasobów ludzkich oraz ich rozwój, motywowanie i kształtowanie dobrych relacji w organizacji	Zarządzanie kapitałem ludzkim (ZKL) jest strategią, którą wykorzystuje się, aby analizować, mierzyć i oceniać sposób tworzenia wartości przez politykę i praktyki personalne. Jego istotą jest dostrzeganie i ukazywanie wartości dodanej, którą przynoszą organizacjom zatrudnieni w niej ludzie
Rola człowieka	Element kosztów, które są związane z funkcjonowaniem pracownika w organizacji	Podstawowe źródło zysku, który można osiągnąć m.in. poprzez wykorzystanie kompetencji pracownika
Pozyskanie pracownika	Model sita, tj. wybór pracownika o najwyższych kwalifikacjach	Model kapitału ludzkiego, tj. wybór pracownika ze względu na gotowość podnoszenia swoich kompetencji i kwalifikacji

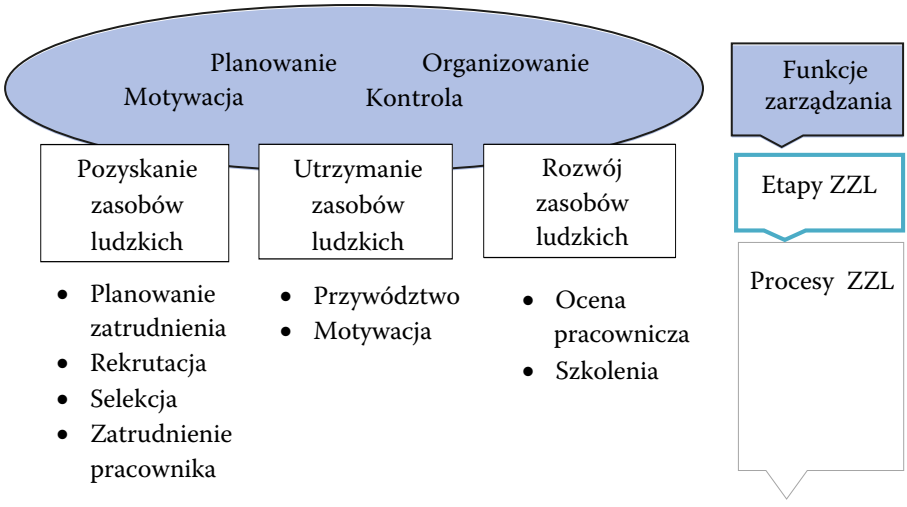
[2] M. Juchnowicz, *Ewolucja zarządzania w sferze ludzkiej – od ZZL do ZKL*, [w:] *Menedżer w gospodarce opartej na wiedzy*, red. T. Listwan, S. A. Witkowski, Wrocław 2010, s. 253–254.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

1	2	3
Utrzymanie pracownika	Motywacja pracowników jako kluczowy element kształtowania postaw i zachowań pracowniczych, której celem jest osiągania określonych celów organizacji. Zazwyczaj motywacja zewnętrza pozytywna lub negatywna	Zaangażowanie pracowników jako kluczowy element kształtowania postaw i zachowań pracowniczych
Rozwój pracownika	Indywidulana ocena pracownicza o charakterze kontroli, ukierunkowana na podniesienie efektywności pracy	Ocena pracownicza ukierunkowana na doskonalenie, motywacje, wsparcie rozwoju pracownika

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Baron, M. Armstrong, E. Muszczynko, *Zarządzanie kapitałem ludzkim: uzyskiwanie wartości dodanej dzięki ludziom*, Warszawa 2012; M. Armstrong, D. Wąsik, M. Klimowicz, S. Taylor, M. Patkaniowski, I. Podsiadło, L. Wójcik, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa 2016.

Proces zarządzania ludźmi w organizacji, podobnie jak innymi obszarami organizacji, przebiega według kluczowych funkcji zarządzania, czyli planowania, organizowania, motywowania i kontroli, i składa się z kilku etapów. Ich powiązanie z koncepcją funkcji zarządzania prezentuje rysunek 1.



Rys. 1. Powiązanie koncepcji zarządzania zasobami ludzkimi z funkcjami zarządzania

Źródło: opracowanie własne.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Pozyskanie pracownika jest jednym z kluczowych etapów ZZL, ponieważ to od rzetelności jego przeprowadzenia zależy, kto będzie pracował w organizacji. **Planowanie zatrudnienia** odbywa się na poziomie organizacji i jest związane najczęściej z fluktuacją pracowników[3] (powstaniem wolnych stanowisk pracy) oraz rozwojem organizacji (pojawianiem się nowych stanowisk pracy do obsadzenia). Stanowiska, które nie są obsadzone nazywamy wakatami. W ramach planowania zatrudnienia niezbędne jest stworzenie odpowiedniej dokumentacji, w której najistotniejszy jest opis stanowiska pracy[4]. Jest on wykorzystywany w kolejnych etapach pozyskania pracownika, np. przy formułowaniu ofert pracy czy do przygotowania zakresu czynności na dane stanowisko. **Rekrutacja i selekcja** to najbardziej rozpoznawalne procesy związane z pozyskaniem pracownika dla organizacji. Rekrutacja, czyli poszukiwanie odpowiedniego kandydata, może się odbywać wewnątrz lub na zewnątrz organizacji. Rekrutacja wewnętrzna jest specyficzna, bo dotyczy już zatrudnionych pracowników, którzy chcą zmienić stanowisko pracy. Rekrutacja zewnętrzna jest to proces „informowania" rynku pracy o możliwości zatrudniania w danej organizacji. Odbywa się on za pomocą metod, takich jak: ogłoszenia o pracę, kontakty z potencjalnymi pracownikami, m.in za pomocą instytucji typu uniwersytety, biura pośrednictwa pracy. Selekcja to wybór pracownika na dane stanowisko. Metody z nią związane to: analiza życiorysu zawodowego (CV), rozmowa kwalifikacyjna, testy psychologiczne, testy wiedzy i umiejętności merytorycznych, techniki symulacyjne (dyskusje grupowe, próbki pracy, prezentacje itp.)[5]. **Zatrudnienie** jest końcowym procesem na etapie pozyskania pracownika. W tej procedurze następuje podpisanie umowy o pracę i innej dokumentacji, przedstawianie nowego pracownika innym współpracownikom i inne czynności wstępne związane z przyjęciem do pracy, np. założenie maila.

---

[3] Płynność kadr – proces przemieszczania się pracowników, a dokładnie ich przychodzenie i odchodzenie z pracy w określonym czasie; *Encyklopedia zarządzania* https://mfiles.pl/pl/index.php/Fluktuacja. Zjawisko to może być zarówno pozytywne, jak i negatywne z perspektywy funkcjonowania organizacji.

[4] Opis stanowiska pracy jest podstawowym dokumentem usprawniającym zarządzanie zasobami ludzkimi w firmie. Stanowi zbiór informacji o jego celu, powiązaniach wewnątrz organizacji, zakresie wykonywanej pracy, stawianych wymaganiach i niezbędnych kompetencjach; M. Sidor-Rządkowska, *Zarządzanie w małej firmie*, Warszawa 2010.

[5] Zeszyt informacyjny. Selekcja i rekrutacja Przegląd stosowanych metod i narzędzi. Urząd Pracy w Warszawie Centrum Informacji i Planowania Kariery Zawodowej Warszawa, listopad 2016, s. 1–23

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Utrzymanie zasobów ludzkich związane jest z dwoma kluczowymi procesami. **Przywództwo** rozumiane jest najczęściej jako styl kierowania. W zależności od rodzaju pracy, cech charakterystycznych kierownika, kultury organizacyjnej czy innych czynników pracownik jest kierowany według określonego stylu. Dobór stylu kierowania ma znaczenie dla efektywności pracy, wpływa na atmosferę w pracy i jest jednym z kluczowych elementów decydujących o tym, czy pracownik pozostanie w danej organizacji. Innym kluczowym elementem jest **motywacja**, którą szerzej omówiony poniżej. Poza tymi kluczowymi procesami na chęć pozostania pracownika w danej organizacji wpływa m.in. polityka socjalna organizacji (tzw. benefity).

Kolejny etap związany jest z rozwojem pracownika. W tym obszarze można wyróżnić dwa kluczowe procesy. Pierwszy z nich to **ocena pracownicza**, która ma swoją specyfikę w każdej organizacji. Związana jest z przeprowadzeniem wywiadów, ankiet, które pozwolą sformułować obiektywną ocenę pracy i postawy pracownika w kontekście powierzonych mu zadań i celów. Dokonywanie oceny powinno być cykliczne. Zazwyczaj oprócz pracownika angażowany jest też w nią kierownik (czasami klienci). Dobrą praktyką prowadzonej oceny powinna być jej jawność i transparentność. Jest to ważne ze względu na funkcje, które spełnia ocena pracownicza, czyli ewaluacja zakresu zadań (z uwzględnianiem dopasowania rodzaju zadań, tempa pracy, spodziewanych efektów), oraz rozpoznanie kierunku rozwoju pracownika, który potem jest wspierany przez szkolenia. **Proces szkoleniowy** powinien być przemyślany, dostosowany do potrzeb i predyspozycji pracownika. W organizacjach publicznych szkolenia są planowane. Rolą kierownika jest dbałość o rozwój pracowników, aktualizacje ich kompetencji. Możliwość podnoszenia kompetencji jest dzisiaj atutem nie tylko w momencie rekrutacji, ale ma także moc motywującą pracownika do pracy.

Podstawowym aktem prawnym regulującym prawa i obowiązki objęte stosunkiem pracy w odniesieniu do wszystkich pracowników, bez względu na podstawę prawną ich zatrudnienia, jest kodeks pracy[6].

[6] Dz.U. 1974 nr 24 poz. 141.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Współczesna motywacja

Pracownik we współczesnej organizacji, traktowany jako zasób czy kapitał, powinien być odpowiednio motywowany. Motywacja jest rozumiana najczęściej jako stan gotowości go działania[7], który może być wzmacniany poprzez bodźce/czynniki motywacyjne, tworzące system motywacyjny, unikalny dla każdej organizacji.

Każdy system motywacyjny oparty jest na określonych czynnikach motywacyjnych, które wzmacniają gotowość do działania, gdy są odpowiednio dopasowane, lub ją obniżają, gdy motywacja jest niewłaściwa.

Mechanizm motywacji oparty jest na zaspokojeniu indywidualnych potrzeb pracownika. Według Abrahama Maslowa niezaspokojona potrzeba motywuje do działania. Oznacza to, że jeżeli zidentyfikujemy potrzeby pracownika, to poprzez mechanizm motywacji ich zaspokojenia, możemy stymulować jego działanie. Czynniki motywacyjne mogą być wewnętrzne[8] (gdy pracownik sam dąży do osiągnięcia celu, np. satysfakcja z pracy, poczucie dobrze wykonanego obowiązku) oraz zewnętrzne, oferowane przez organizację (płaca, awans, nagrody itp.). Te zewnętrze możemy podzielić na materialne (płaca, premie pieniężne) oraz niematerialne (awans, pochwała).

W praktyce funkcjonuje wiele teorii motywacji. Na rysunku 2 przedstawiono trzy z nich. Koncepcja A. Maslowa[9], znana pod nazwą piramidy potrzeb, porządkuje potrzeby od najniższych do najwyższych. Hierarchię tworzą potrzeby fizjologiczne (jedzenie, spanie); potrzeby bezpieczeństwa (np. stała praca, mieszkanie); potrzeby afiliacji (przynależność do grupy np. przyjaciół, współpracowników); potrzeby uznania (docenianie naszej pracy) i potrzeby samorealizacji (spełnianie marzeń).

Dwuczynnikowa teoria Fryderyka Herzberga klasyfikuje czynniki motywacyjne na te, które są niezbędne w pracy, ale ich znaczenie nie jest trwałe, tzw. czynniki higieny (atmosfera w pracy, płaca, warunki pracy), oraz czynniki motywujące, które realnie pobudzają gotowość do działania (uznanie, odpowiedzialność za wykonywane zadania). **Teoria X i Y**[10] Douglasa McGregora prezentuje naturę ludzką w kontekście postaw do pracy.

---

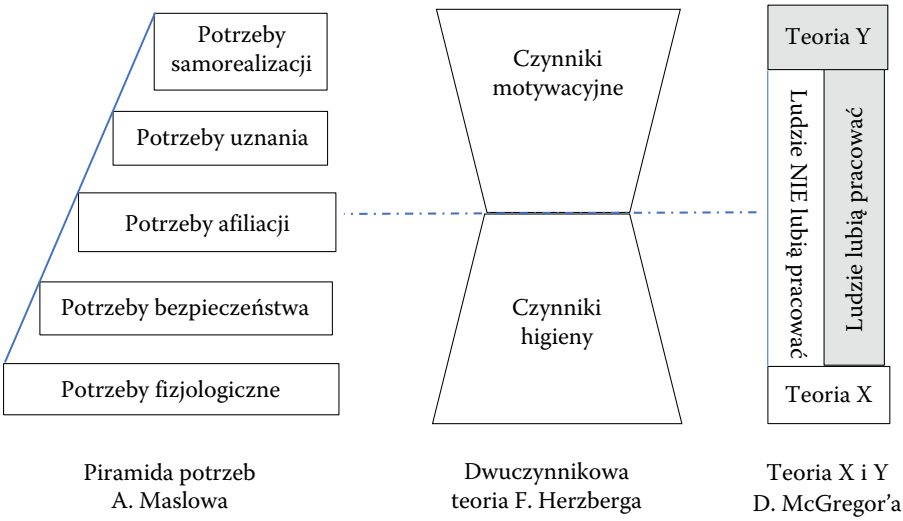
[7] S. Zając, *Wpływ motywowania pracowników na jakość i efektywność pracy w przedsiębiorstwie*, „Prace Naukowo-Dydaktyczne PWSZ im. J. Pigonia w Krośnie" 2014, nr 67, s. 185–202.

[8] A. Pierścieniak, D. Krent, K. Jakieła, *Motywacja wewnętrzna jako kluczowy czynnik zaangażowania pracownika*, *„Przedsiębiorstwo i Region"* 2013, nr 5, s. 38–47.

[9] A. Maslow, *Motywacja i osobowość*, Warszawa 2016, s. 115–119.

[10] M. Masiulaniec, M. T. Fierek, *Motywacja w zarządzaniu*, „Zeszyty Naukowe Gdańskiej Szkoły Wyższej" 2018, nr 21(4), s. 109–122.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376



Rys. 2. Porównanie klasycznych modeli motywacji opartych na teorii potrzeb

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Grzebyk, A. Pierścieniak, P. Filip, *Gospodarowanie kapitałem ludzkim w organizacji... w kierunku poprawy efektywności pracy*, Rzeszów 2014.

Amerykański psycholog społeczny twierdził, że populacja dzieli się na tych, którzy lubią pracować (element Y) i tych, którzy nie lubią pracować (element X).

Interpretacja prezentowanych koncepcji motywacji prowadzi do wniosków, że na określanym poziomie potrzeb, np. niższego rzędu, bardziej motywują do pracy czynniki higieny, które mają związek z zaspokajaniem tych potrzeb. Na przykład płaca pozwala pozyskać jedzenie, wynająć mieszkanie, a warunki pracy pozwalają na posiadanie dostępu do komputera itd. Natomiast pracowników znajdujących się na wyższych poziomach hierarchii potrzeb, dla osób, które potrzebują uznania, bardziej skuteczne są czynniki motywacyjne, które spełniają ich potrzeby i trwale ich motywują do pracy. Na przykład osoba, która awansuje, przyjmuje większą odpowiedzialność i odpowiada ze swoją pracę i innych, co jest dla niej motywacją do działania. W przypadku niedopasowania tych elementów (postawy wobec pracy i czynników motywacyjnych) pojawia się frustracja, spada efektywność pracy pracownika, a wysiłek i koszty, jakie ponosi organizacja, nie prowadzą do zamierzonego celu. Zaprezentowane zależności są modelem funkcjonowania motywacji w powiązaniu z potrzebami i postawami. W praktyce warto rozpatrywać indywidualne przypadki, ponieważ zarówno hierarchia potrzeb, jak i postawa wobec pracy są postrzegane indywidualnie przez każdego pracownika.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Kierunek kształtowania pozytywnych postaw pracownika do pracy to trend, który rozwija się współcześnie pod nazwą zaangażowanie. Brak jest jednoznacznej definicji tego pojęcia, ale można je rozumieć jako przejawianie przez pracownika chęci do wkładania większego wysiłku w wykonywaną pracę, podkreślając przy tym, że zaangażowanie kreuje osiągnięcia pracowników i jest pojęciem szerszym niż motywacja[11].

Urzędnik czy pracownik: kto pracuje w sektorze publicznym?

Pracownicy w sektorze publicznym potocznie nazywani są urzędnikami[12]. Nie jest to forma poprawna, ponieważ nie każdy pracownik instytucji publicznej jest urzędnikiem.

W Polsce w sektorze publicznym możemy wyróżnić trzy zasadnicze grupy pracowników, tj. pracowników instytucji rządowych, pracowników instytucji samorządowych i inne grupy pracowników instytucji publicznych, których prace i sposób zarządzania zasobami ludzkimi regulują odrębne przepisy.

Pracownicy instytucji szczebla rządowego (centralnego) według kodeksu pracy to pracownicy służby cywilnej. Są to osoby zatrudnione w instytucjach na poziomie centralnym (np. ministerstwa) lub regionalnym, ale w jednostkach administracji rządowej (np. izby skarbowe, urzędy wojewódzkie, policja itp.). Zarządzanie zasobami ludzkimi w tej grupie pracowników reguluje ustawa o służbie cywilnej[13]. Według niej forma zatrudnienia różnicuje to, czy pracownik jest urzędnikiem, czy nie.

Pracownik służby cywilnej *– osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę, zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o służbie cywilnej.*
Urzędnik służby cywilnej *– osoba zatrudniona na podstawie mianowania, zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o służbie cywilnej.*

[11] M. Juchnowicz, *Zarządzanie kapitałem ludzkim a poziom zaangażowania pracowników*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi" 2010, nr 3–4, s. 57–66.

[12] Dotyczy to zwłaszcza sektora publicznego, instytucji na szczeblu samorządowym lub rządowym. Pracownicy zatrudniani w innych obszarach, np. edukacji, szkolnictwie, mają swoją specyfikę, odrębne przepisy prawa pracy itp.

[13] Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej. Jednolity tekst zamieszczony m.in. w Dz.U. 2020 poz. 265, 285.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Zarządzanie pracownikami szczebla samorządowego odbywa się na podstawie ustawy o pracownikach samorządowych[14], którą ustanowiono dla zapewnienia rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny.

Pracownik samorządowy *to osoba zatrudniona w jednostce samorządu terytorialnego, np. w urzędach gminnych (miasta), powiatowych i marszałkowskich oraz jednostkach podporządkowanych administracji samorządowej na podstawie umowy o pracę, wyboru lub powołania, w świetle przepisów ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych.*

Do grupy pracowników sektora publicznego należą też osoby pracujące w instytucjach, których działalność finansowana jest przez państwo. Są to m.in. publiczne zakłady ochrony zdrowia (szpitale, ZOZ-y), publiczne uniwersytety czy publiczne uczelnie zawodowe, publiczne placówki edukacyjne itp.

W instytucjach sektora publicznego, jak i w innych organizacjach obowiązuje polskie prawo pracy. W zależności od instytucji, w której pracuje pracownik, sprawy związane z zarządzaniem zasobami ludzkimi reguluje Kodeks Pracy i odpowiednie ustawy. Na przykład w sferze edukacji karta nauczyciela, w szkolnictwie wyższym aktualna ustawa o szkolnictwie wyższym.

W ustawach dotyczących konkretnej branży określone są szczegółowe przepisy dotyczące w szczególności pozyskania pracowników do pracy, czyli tzw. zatrudniania, awansowania, poziomu wynagradzania, urlopów czy rozwoju. Istotnym wyróżnikiem, na który warto zwrócić uwagę w procesie zarządzania zasobami ludzkimi, jest transparentność zatrudniania oraz dbałość o elementy etyki zawodowej. Kodeks etyczny w wielu krajach przyjmuje charakter sektorowy, tj. różne sektory gospodarki posiadają swoje odrębne kodeksy etyczne. Tak jest też w Polsce.

Kodeks etyczny *to skodyfikowany zbiór norm etycznych, określający sposób postępowania i zachowania człowieka w danej dziedzinie życia publicznego. W przypadku etyki urzędniczej kodeks etyczny jest jednym z podstawowych instrumentów, służących harmonizacji postępowania i postaw funkcjonariuszy publicznych z powszechnie uznawanymi zasadami i wartościami etycznymi*[15].

---

[14] Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych. Jednolity tekst zamieszczony m.in. w Dz.U. 2019 poz. 1282.

[15] *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego. Poradnik dla samorządów*, red. J. Filek, Kraków 2004, s. 12.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Każdy pracownik, niezależnie od rodzaju instytucji, w której pracuje, powinien posiadać i rozwijać swoją wiedzę, która jest niezbędna do prawidłowego wykonania powierzonych mu zadań.

Wiedza i jej znaczenie

Jak wskazują Ikujiro Nonaka oraz Hirotaka Takeuchi[16], rozważania na temat wiedzy człowieka są tak dawne jak historia ludzkości. Od czasów starożytnych problematyka wiedzy była bowiem przedmiotem dociekań filozofii i epistemologii. Próby zdefiniowania pojęcia wiedzy sięgają czasów Platona, który określił ją jako „uzasadnione i prawdziwe przekonanie"[17]. Na przestrzeni lat powstawały coraz to nowe podejścia do problematyki wiedzy i różnorodne definicje tego pojęcia. Zdaniem Bogusz Mikuły[18] najczęściej cytowane są definicje, które ujmują wiedzę jako:

- powiązanie informacji z ich rozumieniem (określenie dominujące w zachodnich podejściach do zarządzania wiedzą),
- potwierdzone przekonanie (sposób rozumienia wiedzy leżący u podłoża koncepcji japońskiej).

W definicjach wiedzy często znajduje się odniesienie do informacji oraz danych, warto zatem usystematyzować te pojęcia.

> *Pojedyncze znaki, zestawione zgodnie z regułami określonej składni, tworzą dane. Dane, zinterpretowane w konkretnym kontekście, dostarczają informacji. Natomiast informacje, którym zostanie nadana struktura, mogą być już wykorzystane w pewnym obszarze działalności, zyskując miano wiedzy*[19].

Znaczenie wiedzy w organizacji wynika m.in. z następujących przesłanek:

- wykorzystuje się ją w każdym obszarze zarządzania organizacją i na wszystkich szczeblach zarządzania,
- jest zasobem o strategicznym znaczeniu dla organizacji, warunkującym jej funkcjonowanie i rozwój,
- jest tworzona przez ludzi, toteż jej zasób w danej organizacji związany jest z prowadzonymi działaniami z zakresu ZZL,

---

[16] I. Nonaka, H. Takeuchi, *Kreowanie wiedzy w organizacji. Jak spółki japońskie dynamizują procesy innowacyjne*, Warszawa 2000, s. 14.

[17] Ibidem, s. 40.

[18] B. Mikuła, *Istota zarządzania wiedzą w organizacji*, [w:] *Komunikacja w procesach zarządzania wiedzą*, red. A. Potocki, Kraków 2011, s. 13.

[19] G. Probst, S. Raub, K. Romhardt, *Zarządzanie wiedzą w organizacji*, Kraków 2002, s. 27.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

- pozyskiwanie, rozpowszechnianie, rozwijanie, przetwarzanie, magazynowanie i wykorzystywanie wiedzy to kluczowe elementy zarządzania współczesną organizacją,
- jakość, aktualność i wartość wiedzy, którą posiada organizacja, są nieustannie weryfikowane przez rynek i klientów, którzy porównują wartości, jakie przedstawiają substytucyjne produkty czy usługi,
- stanowi podstawę do kształtowania procesów innowacyjnych w organizacji,
- pomaga uniknąć popełnienia błędu, a także zwiększa szanse organizacji na redukcję kosztów, podniesienie efektywności i produktywności,
- posiadana wiedza, dotycząca m.in. potrzeb klientów, pozwala na szybsze reagowanie na zmiany ich preferencji i modyfikowanie oferty rynkowej[20],
- na podstawie zintegrowanej wiązki wiedzy konfiguruje się najważniejsze procesy biznesowe i zwiększa konkurencyjność[21],
- posiadane przez organizację zasoby wiedzy, ich jakość i aktualność, stają się jej istotnymi czynnikami konkurencyjności[22].

We współczesnym świecie coraz istotniejszym czynnikiem rozwoju organizacji jest jakość zasobów ludzkich, będących nośnikiem wiedzy spersonalizowanej. Zasoby ludzkie stają się głównym aktywem organizacji i w znacznym stopniu decydują o jej przewadze konkurencyjnej na rynku[23]. Wiedza, podobnie jak umiejętności, zdolności czy motywacja, jest jednym z najczęściej wskazywanych komponentów kapitału ludzkiego[24]. Wiedza stanowiąca kluczowy komponent kompetencji, obok umiejętności i postaw, determinuje poziom zatrudnialności pracowników na współczesnym rynku pracy[25].

---

[20] J. Penc, *Nowe oblicze organizacji*, „Przegląd Organizacji" 2004, nr 3, s. 11–12.

[21] W. Walczak, *Zarządzanie wiedzą w organizacji*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa" 2009, nr 12, s. 4.

[22] W. M. Grudzewski, I. K. Hejduk, *Kreowanie systemów zarządzania wiedzą podstawą dla osiągania przewagi konkurencyjnej współczesnych przedsiębiorstw*, [w:] *Przedsiębiorstwo przyszłości – wizja strategiczna*, red. W. M. Grudzewski, I. K. Hejduk, Warszawa 2002, s. 12.

[23] R. Oczkowska, P. Lula, S. Wiśniewska, *Kompetencje pracowników działów HR – badania oczekiwań pracodawców na podstawie analizy ofert pracy*, „Przegląd Organizacji" 2018, nr 12 (947), s. 57–60.

[24] S. Wiśniewska, *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi*, [w:] *Zarządzanie zasobami ludzkimi: uwarunkowania, instrumenty, trendy*, red. R. Oczkowska, Warszawa 2019, s. 96.

[25] S. Wiśniewska, *Development of employee competencies as a determinant of employability in the modern labor market*, "Human Resource Management", 2015, No. 6, s. 135–136.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Zatrudnialność *– „oznacza zdolność danej osoby do podjęcia, utrzymania i zmieniania zatrudnienia oraz rozwoju kariery zawodowej na wewnętrznym i zewnętrznym rynku pracy, wynikającą zarówno z czynników indywidualnych, jak i kontekstualnych"*[26].

Koncepcja zarządzania wiedzą

W literaturze przedmiotu można znaleźć liczne definicje zarządzania wiedzą.

Zarządzanie wiedzą *– „polega na pozyskiwaniu odpowiednich środków, wypracowaniu i sterowaniu wykorzystaniem warunków, metod i technik umożliwiających przebieg procesów związanych z uzyskiwaniem, kreowaniem, rozpowszechnianiem, składowaniem i zastosowaniem wiedzy"*[27].

Na podstawie studiów literaturowych i czterech sposobów rozumienia terminu „zarządzanie" B. Mikuła dokonał klasyfikacji definicji zarządzania wiedzą w czterech znaczeniach (rys. 3).

We współczesnych instytucjach sektora publicznego powinno mieć miejsce skuteczne zarządzanie wiedzą. Pracujący w nich ludzie powinni nie tylko przestrzegać przepisów prawa oraz obowiązujących norm, ale również nieustannie poszerzać swoją wiedzę. Można wskazać następujące rozwiązania w kontekście skutecznego zarządzania wiedzą w instytucjach sektora publicznego:

- zapewnienie pracownikom dostępu do niezbędnych zasobów aktualnej wiedzy,
- umiejętne przełamywanie niechęci pracowników w zakresie dzielenia się wiedzą,
- rozwiązywanie problemów związanych z zachowywaniem wiedzy,
- przełamywanie lęku pracowników przed wprowadzaniem nowych rozwiązań organizacyjnych,
- traktowanie interesantów jako klientów stanowiących potencjalne źródła cennej wiedzy,

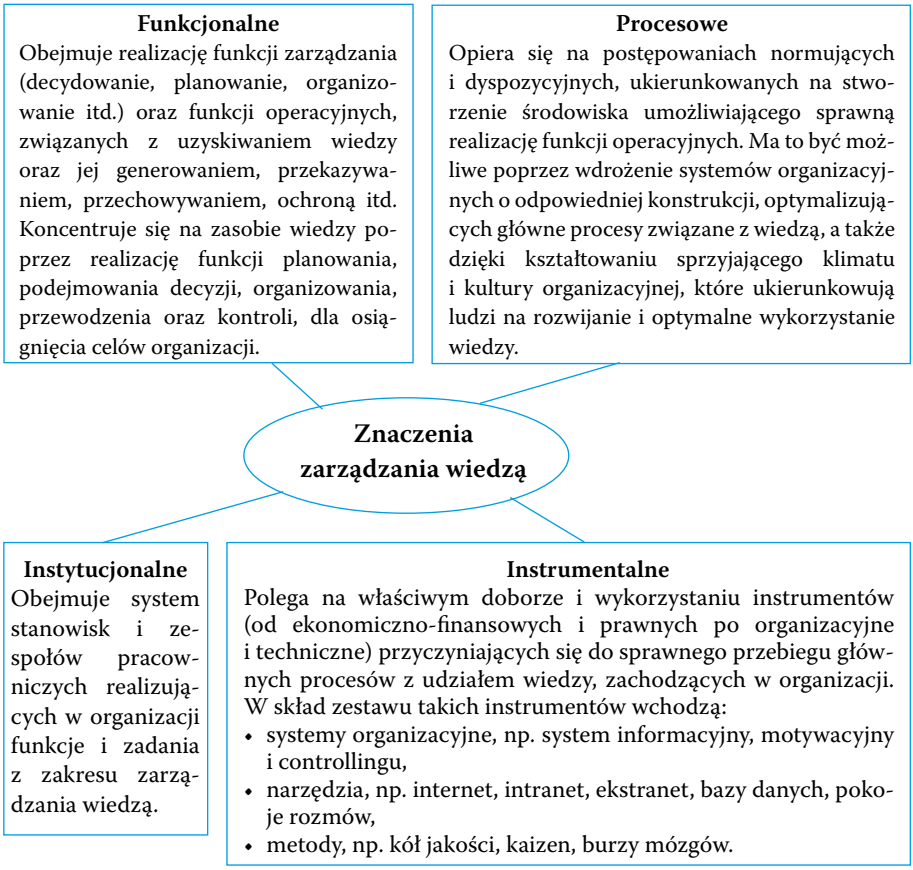
---

[26] S. Wiśniewska, *Organizational Learning and Employability in Enterprises: Preliminary Empirical Research Results*, "Human Resource Management" 2020, No. 3–4, s. 62.

[27] B. Mikuła, *Generowanie wiedzy w organizacji*, [w:] *Zarządzanie przedsiębiorstwem XXI wieku. Wybrane koncepcje i metody*, red. B. Mikuła, A. Pietruszka-Ortyl, A. Potocki, Warszawa 2002, s. 74.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

- otwarcie pracowników na rozwiązania pochodzące ze świata nauki oraz praktyki gospodarczej[28].


Funkcjonalne
Obejmuje realizację funkcji zarządzania (decydowanie, planowanie, organizowanie itd.) oraz funkcji operacyjnych, związanych z uzyskiwaniem wiedzy oraz jej generowaniem, przekazywaniem, przechowywaniem, ochroną itd. Koncentruje się na zasobie wiedzy poprzez realizację funkcji planowania, podejmowania decyzji, organizowania, przewodzenia oraz kontroli, dla osiągnięcia celów organizacji.
Procesowe
Opiera się na postępowaniach normujących i dyspozycyjnych, ukierunkowanych na stworzenie środowiska umożliwiającego sprawną realizację funkcji operacyjnych. Ma to być możliwe poprzez wdrożenie systemów organizacyjnych o odpowiedniej konstrukcji, optymalizujących główne procesy związane z wiedzą, a także dzięki kształtowaniu sprzyjającego klimatu i kultury organizacyjnej, które ukierunkowują ludzi na rozwijanie i optymalne wykorzystanie wiedzy.
Znaczenia zarządzania wiedzą
Instytucjonalne
Obejmuje system stanowisk i zespołów pracowniczych realizujących w organizacji funkcje i zadania z zakresu zarządzania wiedzą.
Instrumentalne
Polega na właściwym doborze i wykorzystaniu instrumentów (od ekonomiczno-finansowych i prawnych po organizacyjne i techniczne) przyczyniających się do sprawnego przebiegu głównych procesów z udziałem wiedzy, zachodzących w organizacji. W skład zestawu takich instrumentów wchodzą:
• systemy organizacyjne, np. system informacyjny, motywacyjny i controllingu,
• narzędzia, np. internet, intranet, ekstranet, bazy danych, pokoje rozmów,
• metody, np. kół jakości, kaizen, burzy mózgów.

Rys. 3. Istota zarządzania wiedzą w różnych znaczeniach

Źródło: opracowanie własne na podstawie: B. Mikuła, *Organizacje oparte na wiedzy*, Kraków 2006, s. 122.

[28] B. Suchodolski, *Wybrane instrumenty wspomagające zarządzanie wiedzą w polskich urzędach administracji samorządowej*, „Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie" 2015, t. 26, nr 1, s. 182.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Infrastruktura zarządzania wiedzą w instytucjach sektora publicznego

Skuteczne zarządzanie wiedzą w instytucjach sektora publicznego, podobnie jak w przedsiębiorstwach, wymaga odpowiedniej strukturyzacji wielu elementów składowych tworzących infrastrukturę systemu zarządzania wiedzą. Składają się na nią m.in.:

- Świadomość i determinacja polityków – ugruntowana wśród politycznych zwierzchników administracji publicznej świadomość znaczenia wiedzy dla skutecznego rządzenia, skutkująca określonymi decyzjami mającymi kreować warunki sprzyjające zarządzaniu wiedzą, np. wprowadzanie odpowiednich regulacji, tworzenie konkurencyjnych warunków pracy, przyjmowanie niezbędnych strategii i alokowanie środków na ich realizację.
- Kultura organizacyjna – ewolucyjna zmiana kultury organizacyjnej poprzez tworzenie klimatu zaufania i współdziałania, wyłanianie liderów promujących postawy innowacyjne, przechodzenie z proceduralnego, formalistycznego sposobu działania do działań zorientowanych na osiąganie celów, interakcyjności z partnerami społecznymi i gospodarczymi, odchodzenie od myślenia wertykalnego (resortowego) na rzecz myślenia horyzontalnego (holistycznego) w procesach tworzenia oraz implementowania polityk i programów publicznych.
- Kompetencje zawodowe pracowników – intensywne doskonalenie kompetencji zawodowych m.in. poprzez skrupulatne planowanie rozwoju zawodowego, wzmacnianie programów szkoleniowa i doskonalenia zawodowego, wdrażanie bodźców motywujących do podnoszenia kompetencji zawodowych, konkurencyjne systemy oceny pracowników.
- Metody zarządzania – doskonalenie metod zarządzania opartych na intensywnym wykorzystywaniu wiedzy m.in. poprzez zarządzanie przez cele, zarządzanie jakością, doskonalenie metodologii tworzenia, analizy oraz oceny polityk i programów publicznych, kreowanie sieci wiedzy opartych na współdziałaniu z interesariuszami, np. ośrodkami akademickimi.
- Technologie informacyjne i komunikacyjne – nasycenie instytucji sektora publicznego nowoczesnymi technologiami informatycznymi i komunikacyjnymi, np. e-administracja, portale, intranet, bazy danych, informatyczne narzędzia wspierania procesów decyzyjnych.
- Formy organizacyjne – stosowanie elastycznych i zadaniowych form organizacyjnych, np. płaskich struktur organizacyjnych sprzyjają-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

cych bezpośredniej wymianie wiedzy, wprowadzanie zespołów zadaniowych oraz systemów informacyjno-komunikacyjnych, zapewniających szybki przepływ informacji i wiedzy[29].

System zarządzania wiedzą – „to połączenie określonych pracowników, instrumentów zarządzania i zasobów wiedzy, które w oparciu o przyjęte strategie wiedzy i zarządzania nią oraz technologię informacyjną, w warunkach danej kultury organizacyjnej, umożliwiają osiągnięcie celów firmy z zakresu zarządzania wiedzą, a także wsparcie realizacji pozostałych celów przedsiębiorstwa, ze szczególnym uwzględnieniem wzrostu jego innowacyjności"[30].

PODSUMOWUJĄC w tym miejscu całość podjętych rozważań, dotyczących wiedzy i zarządzania nią, można stwierdzić, że nadal będzie rosło znaczenie tej problematyki w kontekście skutecznego zarządzania zasobami ludzkimi. Kontynuowane będzie poszukiwanie rozwiązań optymalizujących kluczowe procesy z udziałem wiedzy, m.in. jej pozyskiwanie, wykorzystywanie, przekazywanie i rozwijanie. W tym celu powinny być kreowane coraz doskonalsze modele i systemy zarządzania wiedzą na potrzeby poszczególnych typów organizacji, w tym instytucji sektora publicznego.

Polecana literatura uzupełniająca

Gierszewska G., *Zarządzanie wiedzą w przedsiębiorstwie, modele, podejścia, praktyka*, Warszawa 2011.

Gruszczyńska-Malec G., Rutkowska M., *Strategie zarządzania wiedzą. Modele teoretyczne i praktyczne*, Warszawa 2013.

Grzebyk M., Pierścieniak A., Filip P., *Gospodarowanie kapitałem ludzkim w organizacji... w kierunku poprawy efektywności pracy*, Rzeszów 2014.

Rostkowski T., *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, Warszawa 2012.

Wiśniewski K., *Koncepcje zarządzania wiedzą w przedsiębiorstwie innowacyjnym*, Kielce 2019.

[29] S. Mazur, *Zarządzanie wiedzą w polskiej administracji publicznej*, [w:] *Środowisko i warsztat ewaluacji*, Warszawa 2008, s. 53–54.

[30] K. Wiśniewski, *Koncepcje zarządzania wiedzą w przedsiębiorstwie innowacyjnym*, Kielce 2019, s. 28.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Pytania dodatkowe do tematu

1. Na czym polega proces zarządzanie zasobami ludzkimi?
2. Wskaż różnice pomiędzy elementami zarządzaniem zasobami ludzkim w biznesie i w administracji samorządowej, powołując się na aktualne zapisy**?
3. Jak skutecznie zarządzać wiedzą?
4. Jakie korzyści może przynieść systemowe zarządzanie wiedzą w organizacji?

** Uwaga: warto przejrzeć dodatkowo zapisy Kodeksu Pracy i Ustawy o Pracownikach Samorządowych.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Część III

Wybrane problemy polityk publicznych

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

SZYMON JOPKIEWICZ
Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach
ORCID: 0000-0001-5289-6820

Marketing usług publicznych

Usługa – marketing wewnętrzny – marketing relacji – komunikacja – promocja – sprzężenie zwrotne

Postępujący proces urynkowienia, a wraz z nim narastająca konkurencja pozwoliły na wdrażanie instrumentów marketingowych w sektorze usług publicznych. Rozwój marketingu usług jest traktowany jako stosunkowo młoda dziedzina wiedzy marketingowej, zwłaszcza w kontekście wiedzy i dorobku marketingu dóbr konsumpcyjnych.

Lata osiemdziesiąte przyniosły wzrost zainteresowania problematyką usług wśród autorów zachodnich, w szczególności amerykańskich. W ich pracach sformułowano kilka definicji **usług,** jedną z nich stworzył William J. Stanton:

> ***Usługi*** *to dające się wydzielić, zasadniczo niematerialne czynności, które stanowią zaspokojenie potrzeb i które niekoniecznie są związane ze sprzedażą produktów lub innych usług*[1].

Zbliżoną definicję przedstawia Philip Kotler, zgodnie z którą:

> ***Usługa*** *jest to każda czynność (activity) lub korzyść (benefis) zasadniczo niematerialna oferowana przez jedną stronę innej, która w jej efekcie nie staje się właścicielem niczego. Świadczenie usługi może mieć związek z produktami materialnymi lub nie*[2].

Zarówno jedna, jak i druga definicja zwraca uwagę na fakt, że użyteczność usług dla nabywców nie wynika z ich pozyskania na własność. Wydaje się jednak, że w każdym przypadku osiągnięcie pewnych korzyści przez na-

[1] W. J. Stanton, *Fundamentals of Marketing*, New York 1981, s. 441, [w:] J. Mazur, *Zarządzanie marketingiem usług*, Warszawa 2001, s. 12.

[2] Ph. Kotler, *Principles of Marketing*, Englewood Cliffs. 1982, s. 624, [w:] J. Mazur, *Zarządzanie marketingiem*, s. 12.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

bywców uwarunkowane jest podjęciem pewnego rodzaju aktywności przez usługodawcę. Usługa zatem jest aktywnością dostawcy, którą nabywcy postrzegają w kategoriach pewnych korzyści, a mianowicie jako zaspokojenie potrzeb[3].

Innym istotnym aspektem definicji jest pogląd opisujący usługę jako zasadniczo niematerialną, akcentując, że produkty oferowane przez usługodawców mogą mieć złożony charakter, ponieważ działają na nie elementy niematerialne i materialne. O użyteczności usługi dla nabywców decydują jednak przede wszystkim komponenty niematerialne. W tym sensie usługi są zasadniczo niematerialne, mimo że na produkt usługowy składać się mogą pewne elementy materialne. Wyżej zawarte ujęcia definicyjne i ich interpretacja skłaniają do konstatacji, że zdefiniowanie usługi nie jest łatwe. Wiązać to należy z ogromnym zdywersyfikowaniem sektora usług i trudnością objęcia jedną definicją tych wszystkich zróżnicowanych dziedzin ludzkiej aktywności[4].

W ujęciu marketingowym, w odróżnieniu od definicji usług w ekonomii i ekonomice, akcentuje się fakt, że „usługi są to korzyści oferowane do sprzedaży, w istocie swej niewymierne i subiektywnie oceniane przez nabywców"[5].

Zainteresowanie koncepcją marketingową w dziedzinie usług stanowi początek ewolucyjnych zmian w orientacji i strategiach działania przedsiębiorstw usługowych. Pociąga to za sobą zmianę sposobu myślenia i działania dostawcy usług. Zmiany te dotyczą[6]:

- umiejętności stosowania segmentacji nabywców usług (segmentacja to podział rynku na względnie stałe homologiczne części;
- kształtowania produktu – usługi i jego specjalizacji;
- stosowanie marketingu-mix z uwzględnieniem sprzężeń zwrotnych między poszczególnymi elementami;
- konkurowanie na rynku usług (nie tylko przez cenę).

Co więcej, wymieniany zakres zmian wydaje się aktualny w ujęciu branżowym, a zwłaszcza w sektorze usług publicznych, gdzie instrumenty marketingowego działania pojawiły się stosunkowo późno.

Mimo że zasadność przyjęcia przez organizacje usługowe orientacji marketingowej była już wielokrotnie podkreślana, nie oznacza to pełnej jednomyślności co do potrzeby i możliwości jej przyjęcia. Można spotkać

---

[3] J. Mazur, *Zarządzanie marketingiem*, s. 12.

[4] Ibidem, s. 12–13.

[5] M. Pluta-Olearnik, *Marketing usług*, Warszawa 1993, s. 21.

[6] Ibidem, s. 26.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

się z poglądem, że firmy usługowe są mniej uzależnione od stosowania w praktyce koncepcji marketingowych. Twierdzi się, że[7]:

- dominacja elementów marketingowych w usługach może powodować zbyt duże trudności w stosowaniu marketingu w porównaniu z dobrami materialnymi;
- w niektórych zawodach w dziedzinie usług, zwłaszcza wysoko wyspecjalizowanych, jest widoczny sprzeciw wobec idei marketingu, gdyż uważa się, że stosownie praktyk marketingowych stanowi oznakę braku profesjonalizmu w działaniu (np. zakaz reklamy usług lekarskich);
- wiele firm usługowych prowadzi działalność na małą skalę i być może nie potrzebują one takich samych narzędzi marketingu jak firmy średnie i duże lub też wiele technik zarządzania marketingowego nie jest istotnych w tych organizacjach;
- w niektórych dziedzinach (np. jeśli chodzi o aspekty etyczne, mogą one limitować i znacząco organizować zasady marketingu);
- niektóre organizacje uzyskały pozycję monopolisty w zakresie świadczonych usług i nie wykazują zainteresowania konkurencją, np. część przedsiębiorstw użyteczności publicznej.

Niemniej jednak można wskazać wiele okoliczności zdecydowanie przemawiających za zjawiskiem odmiennym. Przede wszystkim doświadczenia licznych organizacji usługowych, w tym świadczących usługi specjalistyczne, dowodzą potrzeby stosowania zasad marketingu. Tendencję tę przyspieszyły takie zjawiska, jak[8]:

- powstanie przepisów prawnych stwierdzających możliwość wykorzystania metod uprzednio zabronionych, np. reklamy;
- istnienie nadmiaru niektórych specjalistów na rynku, co zmusza do walki konkurencyjnej o klientów;
- brak pewności co do możliwości utrzymania dotychczasowej pozycji monopolistycznej;
- efektywność wykorzystania środków materialnych, finansowych i ludzkich, zarówno w usługowych organizacjach dochodowych, jak i niedochodowych, jest wymogiem racjonalnego działania w sferze ekonomicznej i społecznej;
- zorientowanie na konsumenta i wykorzystanie narzędzi strategii marketingowej są podstawowymi warunkami działania organizacji usługowych na rynkach zagranicznych;

---

[7] Ibidem, s. 26–27.

[8] P. N. Bloom, *Effective Marketing for Professional Services*, „Harvard Business Review" 1984, No. 5, za: M. Pluta-Olearnik, *Marketing usług*, s. 27.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

- rozwijająca się teoria marketingu usług dostarcza podstaw do praktycznego stosowania zasad marketingu w przedsiębiorstwach usługowych, rozwiązując problemy, jakie wiążą się z immanentnymi cechami tej działalności, np. koniecznością bezpośredniego kontaktu sprzedawcy usługi oraz jej nabywcy.

W pracach dotyczących marketingu usług można wyróżnić kilka podejść do problematyki zastosowania koncepcji **marketingu-mix (4P), składającego się z produktu, ceny, dystrybucji i promocji.** Dodatkowo wymienia się czynnik „ludzki" (people) jako piąty składnik kompozycji środków konkurencji. Atrakcyjność organizacji usługowej dla wielu usługobiorców wynika z pozytywnego postrzegania przez nich profesjonalizmu, postawy, osobowości czy cech fizycznych osób podejmujących czynności usługowe. Z kolei negatywna ocena personelu organizacji stanowi czynnik pogarszający jej pozycję wśród innych dostawców[9].

Znaczenie czynnika ludzkiego w świadczeniu usług ujawnia się jednak nie tylko poprzez bezpośredni wpływ pracowników firmy na cechy produktu. Na relacje między usługodawcą i usługobiorcą, będące istotnym elementem produktu usługowego, istotny wpływ wywiera także klient – usługobiorca[10].

Bezsprzeczny pozostaje fakt, że niezależnie od wyodrębnienia koncepcji 5P niezwykle istotną rolę w interakcji z klientem odgrywa personel usługowy i budowana dzięki niemu relacja. Umowne pozostaje to, czy *people, participants, process, phisical evidence* zostaną potraktowane jako odrębne grupy składników kompozycji elementów marketingowych, czy też będą traktowane jako część marketingu-mix w ujęciu tradycyjnym, czteroelementowym[11].

Zaplanowanie marketingu-mix przez organizację usługową nie przesądza do końca, jakie będzie doświadczenie określonego nabywcy wynikające z korzystania przez niego z usługi oferowanej przez przedsiębiorstwo. Na ocenę tego doświadczenia wpływają uwarunkowania o charakterze interakcji wynikającej z kontaktu usługodawców z innymi osobami (komunikacja C to C), w tym z pracownikami organizacji usługowej, a także z innymi elementami zasobów usługodawcy. Kluczową rolę odgrywa tu personel „pierwszej linii" oraz jego umiejętności wczucia się w sytuację nabywcy (umiejętności empatyczne), potrzebne do sprostania oczekiwaniom klientów. To od nich zależy postrzeganie przez usługobiorców jakości interakcji, których są uczestnikami. Te kontakty organizacji z klientami nazywane

---

[9] J. Mazur, *Zarządzanie marketingiem*, s. 53.

[10] Ibidem, s. 56.

[11] Ibidem.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

są „chwilami prawdy" (*moments of truth*). Są to chwile, podczas których kształtuje się obraz organizacji, w odróżnieniu od wizerunku, jaki stara się ona zbudować poprzez podejmowane przez siebie kampanie promocyjne i inne działania marketingowe. Faktyczna ocena usługi dokonana w trakcie procesu świadczenia i po jego zakończeniu wynika nie tyle z analizy ukształtowanego przez firmę marketingu-mix, co z doświadczeń interakcji „momentów prawdy"[12].

Pracownicy organizacji usługowej starają się sprostać wymaganiom klientów tym bardziej, im bardziej sami są usatysfakcjonowani ze swojej pracy i utożsamiają się z celami firmy. Oni także są partnerami wymiany. Przedmiotami tej wymiany są z jednej strony praca, z drugiej – wynagrodzenie, prestiż, możliwość kontynuowania kariery, atmosfera w pracy, poczucie własnej wartości, przynależność do zawodu i wdzięczność klientów. W trosce o ukształtowanie i umacnianie pożądanych postaw pracowników organizacje traktują personel jako specyficzną grupę klientów – partnerów wymiany. Ogół tych działań określany jest mianem **marketingu wewnętrznego.**

> ***Marketing wewnętrzny*** *(ang. internal marketing) to obszar działań, polegający na identyfikacji potrzeb pracowników i doborze środków mających na celu uczynienie z organizacji atrakcyjnego pracodawcy*[13].

W związku z tym kluczem do sukcesu organizacji publicznej o orientacji marketingowej musi być odpowiednia koncepcja marketingu relacji oraz marketingu wewnętrznego. Dopiero wówczas przedsiębiorstwo usługowe może tworzyć źródła potencjalnych przewag konkurencyjnych i tym samym wzmacniać swoją pozycję na rynku, dostarczając satysfakcję swoim klientom.

Pracownicy organizacji usługowej mogą w znacznej mierze kontrolować przebieg interakcji. Robią to w sposób pożądany z punktu widzenia interesów firmy, jeśli działania objęte pozostałymi sferami aktywności usługodawcy zostaną właściwie zaprojektowane i konsekwentnie realizowane. Wówczas przedsiębiorstwo usługowe może zakładać, że podejmowane działania oparte na budowie trwałych relacji prowadzą do odczuwania satysfakcji nabywczej, a ta może prowadzić do lojalnych zachowań konsumentów.

Z uwagi na specyfikę usług publicznych, czyli wiodącą rolę czynnika ludzkiego, szczególnie predestynowany jest **marketing relacji,** ponieważ z definicji zakłada on tworzenie i utrzymywanie interakcji z partnerami. Za twórcę pierwszej definicji marketingu relacji uznaje się Leonarda L. Berry'ego.

---

[12] Ibidem, s. 57.

[13] Ibidem, s. 58–59.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

> ***Marketing relacji*** *– tworzenie, utrzymanie i wzbogacenie relacji z klientem. Pozyskanie nowego klienta stanowi jedynie pierwszy krok w procesie marketingu*[14].

Definicja ta sprowadza istotę koncepcji marketingu do kreowania relacji z klientem, podkreślając jej długoterminowy charakter. Jednakże pełniejszą definicję sformułował Christian Grönroos**:**

> ***Marketing relacji*** *to tworzenie, utrzymanie i wzbogacenie więzi z klientami i ich partnerami w taki sposób, aby cele obu stron zostały osiągnięte przez obustronną wymianę i realizację poczynionych obietnic*[15].

Definicja Ch. Grönroosa uwypukla rolę więzi z klientem i obopólną realizację celów poprzez wymianę poczynionych obietnic, co stanowi nową marketingową kategorię.

Jacek Otto podkreśla, że firma, która poczyniła określone obietnice, może przyciągać klientów i zbudować z nimi wstępną relację. Jednakże bez spełnienia obietnic, które są traktowane jako sposób osiągnięcia satysfakcji przez klienta, nie będzie można utrwalać i rozwijać wzajemnych więzi. Obietnice są wzajemnie dawane i wypełniane, zatem strony muszą traktować się po partnersku[16].

Dlatego też marketing relacji w usługach publicznych winien ujmować rynek jako sieć interakcji, zachodzących między uczestnikami. I jak słusznie stwierdzają Mirosława Janoś-Kresło i Anna Dąbrowska coraz bardziej konkurencyjne warunki, w jakich przychodzi funkcjonować firmom usługowym na rynku, wymagają od nich nie tylko przekazywania informacji na rynek, ale także odbierania sygnałów z rynku, prowadzenia swoistego, interaktywnego dialogu z obecnymi i przyszłymi podmiotami rynku[17].

Taka dwustronna forma komunikacji umożliwia zrozumienie potrzeb nabywcy oraz dostosowanie oferty usługowej.

Trafne rozpoznanie preferencji i oczekiwań adresatów oferty usługowej powinno być podstawą formułowania i realizacji strategii biznes-

---

[14] M. Pluta-Olearnik, *Marketing usług*, s. 26.

[15] Ch. Grönroos, *Service Management and Marketing. Managing the Moments of Truth in Service Competition*, Lexington 1990, s. 138.

[16] J. Otto, *Marketing relacji. Koncepcja i stosowanie*, Warszawa 2004, s. 41.

[17] A. Dąbrowska, M. Janoś-Kresło, *Znaczenie informacji dla kształtowania więzi z klientami w firmach usługowych*, „Marketing i Rynek", nr 9, 2006, s. 20.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

sowych, w tym marketingowych[18]. Problem ten wydaje się szczególnie istotny w kontekście zmian, które zaszły w minionym okresie w sektorze usług publicznych, i dylematu, jak adaptować konkretne narzędzia marketingu relacyjnego. Jest to trudny problem, ponieważ obraz całościowy polskiego sektora usług, nie jest dobry. Zdaniem Elżbiety Urbanowskiej-Sojkin i Bogdana Sojkina: „wbrew powszechnym opiniom, świadomość konkurowania na rynku o odbiorców, nie przekłada się na działania przedsiębiorstw w zakresie tworzenia, wdrażania, eksploatacji systemów informacyjnych i ich doskonalenia". Postrzeganie przez menedżerów systemu informacyjnego przedsiębiorstwa, jako źródła budowania przewagi konkurencyjnej, jest jednak rzadkie i budzi wiele wątpliwości[19]. Mimo istnienia takiego poglądu, ogólnie odnoszącego się do branży usługowej, zmusza te przedsiębiorstwa do realizowania marketingu opartego na komunikacji z klientem.

Klasyczny paradygmat marketingu uznaje konkurencję za siłę napędzającą gospodarkę, natomiast paradygmat marketingu relacji na pierwszy plan wysuwa współpracę. Oznacza ona, że wszyscy uczestnicy procesu usługowego przyjmują na siebie odpowiedzialność za satysfakcjonujący rozwój relacji. W marketingu usług publicznych współdziałanie usługodawców na poszczególnych jej szczeblach i między różnymi uczestnikami na tym samym poziomie jest istotne dla osiągnięcia pożądanego celu. Niezwykle istotne jest, w związku z tym, zaangażowanie stron procesu usługowego w rozwój partnerskiej relacji.

Marketing relacyjny usług publicznych stawia na pierwszym miejscu relacje interpersonalne, co skłania do konstatacji, że kluczem do rozwoju partnerskich relacji musi być układ partnerski, niemal symetryczny między stronami. Jedynie układ rodzący współpracę może doprowadzić do trwałej równowagi marketingowej[20].

Należy podkreślić, że dla funkcjonowania marketingu relacji w usługach publicznych kluczową determinantą staje się **komunikacja.**

---

[18] Ibidem, s. 21.

[19] E. Urbanowska-Sojkin, B. Sojkin, *Informacyjne wspomaganie decyzji marketingowych – paradygmat, fakty i oczekiwania praktyków*, [w:] *Marketing. Przełom wieków. Paradygmaty. Zastosowania*, red. K. Mazurek-Łopińska, A. Styś, Wrocław 2000, s. 128.

[20] M. Dobska, *Zarządzanie w usługach medycznych*, [w:] *Zarządzanie relacjami w usługach*, red. K. Rogoziński, Warszawa 2006, s. 188.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Komunikacja *to przekazywanie treści jednej osobie przez drugą, czyli zaangażowanie się w porozumiewanie się interpersonalne (Shuter R. 1979), bądź komunikowanie ujmowane jest jako dynamiczny, dwustronny proces przekazywania informacji w formie symbolicznej przez odpowiednie kanały między nadawcą i odbiorcą, dzięki czemu mogą oni nawiązywać kontakty ze sobą*[21].

Komunikowanie się jest zatem symboliczną interakcją. Jest następstwem zachowań symbolicznych, których efektem jest zmiana pola znaczeń i wartości pomiędzy rozmówcami. Komunikowanie ma charakter procesu, w którym poszczególne elementy wzajemnie się interpretują i tworzą nową jakość. Znaczenie komunikowania polega na dostarczaniu nam informacji o tym, jaką wartość stanowimy dla drugiej osoby[22].

Komunikacja w usługach publicznych

Na wstępie należy zauważyć dużą rozbieżność co do pojęcia samej komunikacji marketingowej (rynkowej). Często jest ono synonimem terminu **promocja,** mimo iż nie są one w pełni tożsame[23].

Promocja *w tradycyjnym, wąskim ujęciu sprowadza się do jednokierunkowego oddziaływania przedsiębiorstwa na rynek, podczas gdy komunikowanie zakłada potrzebę swoistego „wsłuchania się" w różnorodne sygnały płynące z rynku i stosowne nań odpowiedzi*[24].

W dobie zmian, jakie zachodzą w usługach, zwłaszcza publicznych, tego typu tradycyjny model komunikowania z przyczyn formalnych, jak też z przyczyn czysto pragmatycznych, staje się mało skuteczny. Wymaga on specjalnego procesu interakcji i dialogu pomiędzy konsumentami a usługodawcami. Potwierdza to Jan W. Wiktor, mówiąc, że komunikacja jest kategorią złożoną i wielopłaszczyznową, a jej analiza zmusza do przy-

---

[21] R. Shuter, *Understanding misunderstanding: Exploring interpersonal communication*, New York 1979, za: J. Stankiewicz, *Komunikowanie się w organizacji*, Wrocław 1999, s. 44.

[22] E. Więckowska, *Ogólne zasady porozumiewania się*, [w:] Komunikowanie się lekarza z pacjentem, red. J. Barański, E. Waszyński, A. Steciwka, Wrocław 2000, s. 17.

[23] *Leksykon marketingu*, red. J. Altkorn, T. Kramer, Warszawa 1998.

[24] J. W. Wiktor, *Promocja. System komunikacji przedsiębiorstwa z rynkiem*, Warszawa 2001, s. 10.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

jęcia różnych, interdyscyplinarnych założeń teoretycznych[25]. Z kolei Tomasz Goban-Klas zauważa, że nie ma uniwersalnej „nauki o komunikowaniu", lecz różne płaszczyzny i sposoby jej uprawiania[26]. Istnieje też pogląd, że termin „komunikowanie" jest pojęciem niejednoznacznym[27], w związku z powyższym każdy z autorów posługujący się tym terminem, definiuje go zależnie od swoich potrzeb.

Konsekwencją są różne, odmienne płaszczyzny definiowania tego pojęcia[28]:

- komunikacja jako transmisja informacji,
- komunikacja jako percepcja przekazu,
- komunikacja jako oddziaływanie,
- komunikacja jako łączenie,
- komunikacja jako interakcja,
- komunikacja jako wymiana,
- komunikacja jako składnik procesu społecznego.

Komunikację marketingową postrzegać należy: „jako jeden z wielu procesów informacyjnych realizowanych w przedsiębiorstwie, i poprzez przedsiębiorstwo z jego otoczeniem rynkowym"[29].

Dla usystematyzowania i klasyfikacji komunikacji marketingowej można wyróżnić zgodnie z propozycją Donny L. Hoffman i Thomasa P. Novaka następujące modele[30]:

- model komunikacji interpersonalnej,
- model komunikacji masowej,
- model komunikacji w hipermedialnym środowisku komputerowym.

Komunikacja interpersonalna ma charakter pierwotny i podstawowy dla działalności marketingowej. Opisuje proces przekazywania informacji (treści symbolicznych) pomiędzy nabywcą a sprzedawcą. W najprostszej postaci określa go bezpośrednia i podstawowa dla komunikacji relacja „jeden do jeden". Podstawowego znaczenia tego modelu można upatrywać w tym, że wyraża on istotę komunikowania się jako procesu łączności, wzajemnego informowania i porozumiewania się różnych podmiotów, i równocześnie

---

[25] Ibidem, s. 11.

[26] T. Goban-Klas, *Media i komunikowanie masowe. Teoria i analiza, prasy radia, telewizji i Internetu*, Warszawa 1999, s. 33.

[27] *Słownik wyrazów obcych*, red. W. Kopaliński, Warszawa 1980, s. 374.

[28] J. W. Wiktor, *Promocja*, s. 11.

[29] Ibidem.

[30] D. L. Hoffman, T. P. Novak, *Marketing in Hypermedia Computer – Mediated Environments: Conceptual Foundations*, "Journal of Marketing" 1996, Vol. 60, No. 3, s. 52.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

naturalną potrzebę uzyskiwania informacji zwrotnej, wyrażającej zarówno zrozumienie, akceptację, uznanie, jak też negację przekazywanych treści[31].

Należy także stwierdzić, że relacja „jeden do jeden" nie jest jedyną formą komunikacji interpersonalnej. Ma ona charakter szerszy, obejmuje także relacje „kilku do kilku", a nawet „wielu do wielu", daleki jednak od komunikacji masowej. Zasadniczą cechą, wyróżniającą model komunikacji interpersonalnej, jest[32]:

- osobowy lub zbliżony do osobowego (quasi-osobowy charakter kontaktu),
- możliwość występowania bezpośrednich interakcji.

Pozwala ona na nawiązanie między stronami interakcji, rozumianej jako ciąg dwóch komunikatów, wysyłanych przemiennie przez uczestników procesu. Interaktywność modelu stwarza przesłanki indywidualizacji komunikacji, wyrażającej dostosowanie treści i formy przekazu oraz sposobu obsługi do potrzeb nabywców indywidualnych. Model ten wskazuje na potencjalnie duże znaczenie komunikacji w osobistej realizacji celów rynkowych przedsiębiorstwa. Komunikacja masowa wyraża komunikowanie się przedsiębiorstwa z rynkiem za pomocą mass mediów. Jego istotę oddaje relacja określana jako „jeden do wielu". Jest to model wyrażony w swym zasadniczym kształcie poprzez formułę modelu transmisji i jednokierunkowego przepływu informacji. Model ten nie zapewnia realizacji koncepcji marketingu indywidualnego, wszyscy bowiem adresaci (odbiorcy) otrzymują ten sam przekaz, niezależnie od indywidualnych potrzeb i preferencji[33].

Model komunikacji masowej zakłada kierowanie przekazu do szerokiej publiczności. Jest to komunikacja jednostronna[34].

Istotnym wyróżnikiem jest brak symetrii sprzężenia lub jego ograniczony charakter. Adresat ma bardzo ograniczone możliwości lub ich brak na udzielenie odpowiedzi za pośrednictwem tych mediów, przez które otrzymał przekaz. Nie jest możliwa zatem interakcja uczestników procesu komunikacji. Cechą charakterystyczną jest jednokierunkowość przekazu i brak natychmiastowego, symetrycznego sprzężenia zwrotnego oraz znacząca, wielowymiarowa rola mediów w kształtowaniu zachowań rynkowych nabywców w dużej skali[35].

Model komunikacji w hipermedialnym środowisku komputerowym (oznaczający z greckiego *hyper* = nad, ponad, wielość wykorzystywanych

---

[31] J. W. Wiktor, *Promocja*, s. 33.
[32] Ibidem, s. 34.
[33] Ibidem, s. 34–35.
[34] Ibidem, s. 35.
[35] Ibidem, s. 36.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

mediów w procesie komunikacji, jak i mnogość relacji w nim występujących) wprowadza nową, nieznaną wcześniej jakość komunikowania się[36].

Głównym elementem tego modelu, zdaniem D. L. Hoffman i T. P. Novaka, jest kombinacja hipertekstowego dostępu do informacji, opierająca się na logicznych i niehierarchicznych powiązaniach pomiędzy przekazami a multimedialną formą wyrażania i transmisji tych informacji. W związku z tym komunikacja za pomocą komputerów „stanowi dynamiczną i rozproszoną sieć, o potencjalnie globalnym zasięgu wraz ze sprzętem i oprogramowaniem, które stwarza sprzedawcom i nabywcom możliwość:

- interaktywnego dostępu do hipermedialnych treści i ich transmisję (interakcja „maszynowa", „techniczna"),
- komunikacji poprzez medium (interakcja „osobista")"[37].

Zdaniem J. W. Wiktora system WWW (ang. World Wide Web), choć jest podstawą Internetu, nie stanowi prostej syntezy modeli komunikacji interpersonalnej i masowej, mimo iż łączy i wykorzystuje ich kategorie i pojęcia[38].

Ponadto tworzona w ten sposób komunikacja „wielu do wielu" nadaje „nie tylko nowe znaczenie przekazu, ale również odmienny typ interakcji oraz nową interpretację funkcji medium"[39].

J. W. Wiktor zauważa ponadto, że multimedialność przekazu wyraża się w jego statycznym charakterze, w postaci tekstu, rysunku, obrazu, oraz w warstwie dynamicznej – dźwięku, ruchu, animacji, ale również osobowym charakterze, jak i technicznym (maszynowym) – mówi on także, że: „interakcje w procesie komunikacji w hipermedialnym środowisku komputerowym mają jakościowo nowy charakter, możliwe są bowiem interakcje osobiste (komunikacja sprzedawcy z nabywcą poprzez interaktywne media), jak również interaktywna „maszynowa" (techniczna)". Autor podkreśla, że tworzy się w ten sposób zupełnie nowe środowisko komunikowania o dwóch wymiarach: rzeczywistym i hipermedialnym[40].

Przedstawiony wyżej opis trzech podstawowych modeli komunikacji skłania do konstatacji, że kluczem do budowania trwałych, satysfakcjonujących związków w relacji usługodawcy i usługobiorcy jest komunikacja oparta na interakcji. Taki właśnie model komunikacji interaktywnej staje się najbardziej charakterystyczną cechą realizacji założeń marketingu rela-

---

[36] Ibidem.

[37] D. L. Hoffman, T. P. Novak, *Marketing in Hypermedia*, por.: J. W. Wiktor, *Promocja*, s. 37

[38] J. W. Wiktor, *Promocja*, s. 37

[39] Ibidem, s. 37.

[40] Ibidem.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

cyjnego. Znajduje to odzwierciedlenie w definiowaniu pojęcia **marketingu relacji.** Spośród licznych definicji pojęcia, na uwagę zasługują dwa ujęcia: pierwsza to definicja Tony'ego Crama**.**

> ***Marketing relacji*** *to konsekwentne stosowanie uaktualnionej wiedzy o indywidualnych klientach dla zaprojektowania produktu/usługi, które są komunikowane interaktywnie, celem rozwinięcia i kontynuowania wzajemnie korzystnych więzi*[41].

Autor kładzie tu nacisk na wsłuchanie się w głos klienta, aby poznając i gromadząc wiedzę o nabywcach – adekwatnie reagować na ich potrzeby. Komunikacja ma mieć charakter interaktywny, a osiągnięte korzyści muszą być dostrzegalne obustronnie.

Drugą, akcentującą problematykę komunikacji z klientem, jest definicja autorstwa Krzysztofa Fonfary, *która określa to pojęcie, jako kładące nacisk na proces zarządzania.*

> ***Marketing relacji*** *to tworzenie, rozwój i utrzymywanie powiązań firmy z innymi podmiotami. Eksponując bezpośredni, interaktywny, dwu- i wielostronny charakter kontaktów między sprzedającymi i nabywcami oraz innymi podmiotami w procesie tworzenia, oraz dostawy produktów i usług, podkreśla ona trwały charakter powiązań między partnerami wymiany*[42].

W związku z powyższym komunikację interaktywną należy traktować jako immanentną cechę marketingu relacji opartą, w głównej mierze, na modelu komunikacji interpersonalnej w hipermedialnym środowisku komputerowym i na modelu komunikacji interpersonalnej, w najmniejszym zaś stopniu związaną z modelem komunikacji masowej. Jak zauważają Regina Brandy, Edward Forrest i Richard Mizerski, osiągnięcie sukcesu w dziedzinie marketingu interaktywnego wymaga zasadniczych zmian. Tradycyjne media odwołują się do mas. Nowe media natomiast usiłują zwracać się do poszczególnych osób. Marketing oparty na bezpośredniej więzi sprzedawcy z nabywcą staje się ponad wszelką wątpliwość ważnym narzędziem odwoływania się do konsumentów, mającym na uwadze ich potrzeby i problemy. Im sprzedawca bardziej się zbliża do konsumenta, stosując metodę pracy „twarzą w twarz", tym jego wysiłki marketingowe będą bardziej skuteczne[43]. Taki właśnie model komunikacji marketingowej staje się udziałem sektora

---

[41] T. Cram, *The Power of Relationship Marketing*, London 1994, s. 19.

[42] K. Fonfara, *Marketing partnerski na rynku przedsiębiorstw*, Warszawa 1999, s. 59.

[43] R. Brandy, E. Forrest, R. Mizerski, *Marketing w Internecie*, Warszawa 2002, s. 15.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

usług publicznych, choć nie będzie tutaj zasadne rozgraniczenie na komunikację interpersonalną w formie bezpośredniej i pośredniej[44].

Jak mówi J. W. Wiktor, dopuszcza się komunikację interpersonalną przez media, jednak zasadniczym wyróżnikiem wykorzystania kanału medialnego w procesie komunikacji jest symetria **sprzężenia zwrotnego**[45].

Sprzężenie zwrotne *to transmisja reakcji odbiorcy, powracająca do nadawcy*[46]*, jego główną funkcją jest to, że pozwala ono komunikatorowi dostosować ją do potrzeb odbiorcy komunikatu.*

Ważną funkcją poboczną **sprzężenia zwrotnego** jest to, że pomaga ono odbiorcy zaangażować się w sytuację komunikacyjną. Świadomość, że osoba wysyłająca komunikat bierze pod uwagę nasze reakcje, czyni nas bardziej podatnymi na pozytywny odbiór wiadomości.

Podsumowując podjęte rozważania, można sformułować następujące wnioski:

1. Dalszy rozwój **marketingu usług** publicznych winien być wspierany instrumentami marketingu relacji. Wymaga zatem działań edukacyjnych prowadzonych wśród pracowników sektora usług, obejmujących kształcenie zawodowe i podyplomowe personelu pierwszego kontaktu oraz kadry zarządzającej podmiotami publicznymi.
2. Zastosowanie **marketingu relacyjnego** w usługach publicznych wymaga zrozumienia mechanizmów tworzenia, utrzymania i wzbogacenie relacji z klientem, które dadzą podstawę do doskonalenia rozwiązań praktycznych. Wyniki dotychczasowych badań ujawniają, że marketing relacji znajduje się we wstępnej fazie rozwoju, a jego dalsza implementacja uzależniona będzie od rozwoju sektora usług publicznych.
3. **Komunikacja** interpersonalna staje się podstawą wzajemnych interakcji w marketingu usług publicznych, ale wymaga zrozumienia roli i rangi sprzężenia zwrotnego, czyli umiejętności dostosowania jej do potrzeb odbiorcy komunikatu. Komunikacja marketingowa pomaga stronom wymiany zaangażować się w sytuację komunikacyjną, a jest to o tyle istotne, że współczesna komunikacja realizowana jest w coraz większym stopniu w hipermedialnym środowisku Internetu.

---

[44] J. W. Wiktor, *Promocja*, s. 131.

[45] Ibidem, s. 34.

[46] J. Fiske, *Wprowadzenie do badań nad komunikowaniem*, Wrocław 1999, s. 39.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Polecana literatura uzupełniająca

Duczkowska-Piasecka M., *Marketing terytorialny. Jak podejść do rozwoju z korzyścią dla wszystkich*, Warszawa 2013.
Kotler Ph., Lee N., *Marketing w sektorze publicznym. Mapa drogowa wyższej efektywności*, Warszawa 2008.
Rudolf W., *Marketing terytorialny w ujęciu relacyjnym*, Łódź 2016.
Szromnik A., *Marketing terytorialny. Miasto i region na rynku*, Warszawa 2010.

Pytania dodatkowe do tematu

1. W jaki sposób ewoluowała koncepcja marketingowego postępowania w usługach publicznych? Dlaczego tradycyjna formuła marketingu-mix wydaje się tutaj niewystarczająca?
2. Co oznacza koncepcja marketingu relacyjnego? Co stanowi o wartości tego ujęcia w usługach publicznych?
3. Jak powinna przebiegać efektywna komunikacja w usługach publicznych? Dlaczego komunikacja marketingowa w sektorze usług publicznych powinna być oparta na sprzężeniach zwrotnych? Jaką rolę w tym procesie mogą odegrać nowe media?

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

KAROLINA KLIMCZYK
Stowarzyszenie „Nadzieja Rodzinie" w Kielcach
ORCID: 0000-0002-1393-0819

Polityka senioralna – co nas czeka?

Starzenie się i starość – prognozy demograficzne dotyczące starzenia się społeczeństw – konsekwencje starzenia się ludności – znaczenie polityki senioralnej – programy realizowane w ramach polityki senioralnej w Polsce

Starzenie się stanowi proces przypisany do życia ludzkiego, a starość jest etapem, wieńczącym wszystkie pozostałe, który nieodłącznie towarzyszy człowiekowi od zarania dziejów. Już w okresie dzieciństwa jesteśmy świadkami starzenia się osób, będących częścią naszego otoczenia. Spoglądamy na zmarszczki na twarzach naszych babć i dziadków. W kolejnych etapach życia uświadamiamy sobie, że starzeje się każdy z nas – przed tym procesem nie da się uchronić, nie można go zatrzymać. Starość nie ingeruje jednak jedynie w nasz wygląd zewnętrzny. Skutki starzenia się społeczeństw oddziałują na różne płaszczyzny codzienności, generując konsekwencje społeczne, ekonomiczne, demograficzne. Coraz częściej słyszymy, iż osób starszych będzie stale przybywać. Czy jednak zastanawiamy się nad tym, co to oznacza? Jakie działania należy podejmować, aby osoby w podeszłym wieku mogły dłużej cieszyć się dobrą kondycją psychofizyczną, a ich bliscy otrzymywali odpowiednie wsparcie? Czym tak właściwie jest polityka senioralna i jakie działania prowadzi się na jej płaszczyźnie?

Wstępem do dalszych rozważań powinno być zdefiniowanie pojęć, takich jak starość, starzenie się i osoba starsza. Poniżej przedstawiono definicyjne ujęcie starości, proponowane przez Adama Zycha.

> ***Starość*** *stanowi nieunikniony efekt starzenia się, w którym procesy biologiczne, psychiczne i społeczne zaczynają oddziaływać względem siebie synergetycznie, prowadząc do naruszenia równowagi biologicznej i psychicznej bez możliwości przeciwdziałania temu*[1].

[1] A. Zych, *Słownik gerontologii społecznej*, Warszawa 2001, s. 202.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Starość jest etapem, posiada charakter statyczny. Jest determinowana przez starzenie się i towarzyszące mu procesy, które postępują i nie są możliwe do zatrzymania.

> ***Starzenie się*** *stanowi proces, który jest naturalny, a dla każdego człowieka przebiega w sposób indywidualny i zależny od różnych czynników. Starzenie się można rozpatrywać w sferze biologicznej, psychologicznej oraz społecznej, które są od siebie uzależnione, nawajem się przenikając i warunkując*[2].

Kiedy można mówić zatem, że ktoś jest osobą starszą? W Polsce aspekt ten został poruszony w *Ustawie z dnia 11 września 2015 roku o osobach starszych*[3], określającej zakres monitorowania i przedstawiania informacji o sytuacji osób w podeszłym wieku, podmioty uczestniczące w realizacji niniejszego zadania oraz źródła jego finansowania. W wymienionej ustawie **osobę starszą stanowi osoba, która ukończyła 60. rok życia**.

Spójrzmy teraz na **prognozy demograficzne, które dotyczą starzenia się ludności**. Jeszcze na początku lat 50. XX wieku przeciętna długość trwania ludzkiego życia wynosiła 47 lat, podczas gdy obecnie – 65 lat. Prognozy wskazują, że w 2050 roku długość trwania życia ludzkiego wyniesie już 75 lat. Na świecie obserwuje się także znaczący wzrost liczby osób starszych. Liczba osób w wieku 60 lat i więcej wynosiła w 1950 roku około 200 milionów, podczas gdy według prognoz około 2025 roku – liczba to może wynieść już 1,2 miliarda. Prognozy dotyczące znacznego wzrostu populacji seniorów generują konieczność przygotowywania się na to zjawisko, a zarazem podejmowania pewnych działań, ukierunkowanych zarówno na poprawę jakości życia osób w wieku podeszłym, jak i funkcjonowanie całego społeczeństwa[4].

Na przyspieszenie procesu starzenia się ludności naszego kraju może wskazywać liczba osób w wieku poprodukcyjnym. Zgodnie z danymi GUS w latach 2000–2019 liczebność zbiorowości osób w wieku poprodukcyjnym zwiększyła się o ponad 2,7 mln (w 2019 r. liczba ta wynosiła 8,4 mln). Odsetek liczebności tej grupy wzrósł zatem o prawie 7%. Ponadto wyniki prognozy ludności GUS wskazują, że w Polsce liczba osób w wieku emerytalnym w 2050 roku może wynosić około 10 mln[5]. Dużą rolę w zwiększa-

---

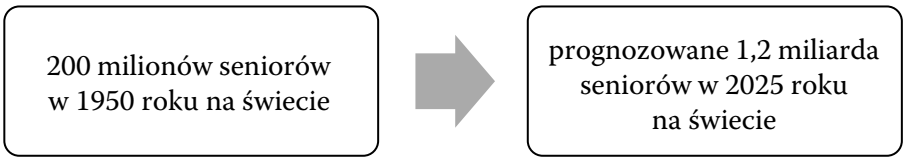
[2] A. Chabior, A. Fabiś, J. Wawrzyniak, *Starzenie się i starość w perspektywie pracy socjalnej*, Warszawa 2014, s. 22.

[3] Ustawa z dnia 11 września 2015 roku *o osobach starszych,* Dz.U. poz. 1705.

[4] A. Dragan, *Starzenie się społeczeństwa polskiego i jego skutki*, Opracowania tematyczne, Biuro Analiz i Dokumentacji, 2011, s. 3.

[5] GUS, Prognoza ludności rezydującej dla Polski na lata 2015–2050, www.stat.gov.pl [22.09.2020].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376



Ryc. 1. Prognozowany wzrost liczby seniorów na świecie

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Dragan, *Starzenie się społeczeństwa polskiego i jego skutki*, Opracowania tematyczne, Biuro Analiz i Dokumentacji, 2011, s. 3.

niu się liczby osób w wieku poprodukcyjnym odgrywa wzrost liczebności grupy w wieku 80 lat i więcej. Warto zauważyć, że w 2000 roku grupa ta stanowiła 2% ludności (774 tys.), podczas gdy w 2019 roku już 4,4% ogólnej populacji Polski (1,7 mln)[6].

Analizując cechy, które charakteryzują populację osób starszych, należy zwrócić uwagę na **feminizację**, oznaczającą liczebną przewagę kobiet w tej grupie wiekowej. W wyniku krótszego życia mężczyzn w odniesieniu do długości trwania życia kobiet – populacja osób w wieku podeszłym jest znacząco zróżnicowana w odniesieniu do płci. Dane GUS wskazują, że udział kobiet w grupie osób w wieku podeszłym wynosi około 70%[7]. Starzenie się społeczeństw cechuje się również **singularyzacją**, która skutkować będzie wysokim odsetkiem osób w podeszłym wieku, które pozostają w jednoosobowych gospodarstwach domowych. Ponadto zauważa się także zjawisko **podwójnego starzenia się**, gdzie charakterystycznym elementem jest szybkie tempo wzrostu odsetka ludności w wieku 80 lat i więcej[8].

Osoby starsze mogą borykać się z pewnymi trudnościami, które ograniczają ich codzienne funkcjonowanie. Zdarza się, że seniorzy doświadczają problemów z samodzielnym wychodzeniem z domu czy też ograniczeń w procesach samoobsługi. Zmiany położenia społecznego, które stanowią efekt zaprzestania aktywności zawodowej, mogą prowadzić do poczucia utraty statusu społecznego, ograniczenia kontaktów społecznych, ale przede wszystkim powodować pogorszenie sytuacji materialnej i poczucie braku bezpieczeństwa socjalnego. Należy odnieść się również do aspektów, które dotyczą sfery emocjonalnej. Starość może niejednokrotnie wiązać się z poczuciem wycofania, osamotnienia czy też opuszczenia przez

[6] GUS, Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2019 roku. Stan w dniu 31 XII, Warszawa 2020, s. 17–18.

[7] Ibidem, s. 18.

[8] A. Rokicki, *Starość nie znaczy bierność – współczesne metody aktywizowania seniorów*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska" 2016, vol. 29, nr 1, s. 189.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

innych[9]. W etapie starości osoby często zmagają się z różnymi kryzysami, na przykład: pogorszeniem stanu zdrowia, przejściem na emeryturę, utratą bliskiej osoby, opuszczeniem domu przez dorosłe już dzieci czy też zmianą miejsca zamieszkania[10]. Świadomość trudności, jakich mogą doświadczać osoby w wieku podeszłym, powinna być fundamentem do tworzenia działań na ich rzecz. Odpowiednia diagnoza ich sytuacji, świadomość bieżących potrzeb, możliwości oraz ograniczeń może wzmocnić skuteczność podejmowanych rozwiązań.

Reasumując, prognozy demograficzne wskazują, iż populacja osób starszych będzie zwiększać się w bardzo szybkim tempie. Mogą one doświadczać różnych trudności, co może generować konieczność zapewnienia im opieki, nie tylko przez rodzinę, ale również przez odpowiednie instytucje. Konieczne będzie także wsparcie seniora w jego środowisku oraz pomoc w zakresie ochrony zdrowia. Wymienione aspekty będą generować rosnące koszty, które obciążą również znacząco system emerytalny. **Starzenie się społeczeństw powoduje zatem konieczność podejmowania odpowiednich działań przez państwo, konkretne instytucje i organizacje.**

Według Barbary Szatur-Jaworskiej dla potrzeb analizy oraz oceny polityk publicznych (zwłaszcza polityki społecznej) w związku ze starzeniem się ludności należy wyróżnić trzy istotne aspekty, takie jak:

1) polityka wobec starzenia się ludności,
2) polityka wobec starości,
3) polityka wobec ludzi starych[11].

Polityka wobec starzenia się ludności wiąże się ze świadomą reakcją państw na zmiany demograficzne, które zachodzą w społeczeństwach. Polityka ta może przejawiać się w różnych działaniach, takich jak m.in. te podejmowane w sferze: społecznej, inwestycyjnej, gospodarczej, migracyjnej. **Polityka wobec starości** jest ukierunkowana na wspomaganie jednostki w radzeniu sobie z życiowymi kryzysami, charakterystycznymi dla aktualnej dla nich fazy życia. Polityka wobec starości determinuje konieczność realizacji działań o charakterze długookresowym, które nie będą jedynie skierowane do seniorów, ale również do osób młodszych, w życiu których

---

[9] Z. Kawczyńska-Butrym, *Problemy coraz starszej starości – kontekst opieki*, „Acta Scientifica Academiae Ostroviensis. Sectio A, Nauki Humanistyczne, Społeczne i Techniczne" 2016, nr 7, s. 188–202.

[10] Zob. J. Wawrzyniak, *Wymiar podmiotowy i społeczny starości*, [w:] A. Chabior, A. Fabiś, J. Wawrzyniak, *Starzenie się i starość w perspektywie pracy socjalnej*, Warszawa 2014.

[11] J. Podgórska-Rykała, M. Mikrut-Majeranek, A. Andruszkiewicz, *Polityka senioralna w jednostkach samorządu terytorialnego*, Sosnowiec 2016, s. 71.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

starość dopiero nadejdzie. **Polityka wobec ludzi starych** natomiast polega na działaniach, skierowanych do konkretnej zbiorowości, którą w tym przypadku stanowią seniorzy. Działaniami tymi mogą być różne przedsięwzięcia ukierunkowane na przykład na szeroko pojęte wsparcie i pomoc wobec seniorów, poprzedzona odpowiednim rozeznaniem ich aktualnych, ale i perspektywicznych potrzeb[12]. Starzenie się ludności należy rozpatrywać zatem na różnych płaszczyznach. Nie wystarczą przedsięwzięcia obejmujące swoim zasięgiem jedynie osoby w podeszłym wieku. Starzenie się i jego skutki wymagają podejmowania różnych działań, które będą niejednokrotnie skierowane do całego społeczeństwa.

Czym będzie zatem **polityka senioralna**? W celu odpowiedzi na postawione pytanie warto odnieść się do dwóch dokumentów, które zostaną szerzej przedstawione w dalszych rozważaniach. Pierwszym z nich są *Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020*, które przedstawiają następująco definicję polityki senioralnej:

> ***Polityka senioralna*** *stanowi ogół celowych działań organów administracji publicznej wszystkich szczebli oraz innych organizacji i instytucji, które realizują zadania i inicjatywy kształtujące warunki dla godnego i zdrowego starzenia się"*[13] *.*

Kolejnym z dokumentów, do którego również należy odnieść się w celu przytoczenia definicji polityki społecznej wobec osób starszych jest *Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo – uczestnictwo – solidarność*.

> ***Polityka społeczna wobec osób starszych*** *jest celowym, długofalowym i systemowych oddziaływaniem państwa oraz innych podmiotów publicznych i niepublicznych na kształtowanie warunków prawnych, ekonomicznych oraz społecznych w celu tworzenia osobom starszym korzystnej dla nich sytuacji życiowej, dostosowanej do zmieniających się wraz z wiekiem potrzeb społecznych, ekonomicznych oraz opieki i ochrony zdrowia w każdym okresie życia osoby w starszym wieku"*[14]*.*

---

[12] Ibidem.

[13] Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020 – Załącznik do uchwały nr 238 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 (Monitor Polski 2013, poz. 118), s. 3.

[14] Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo – uczestnictwo – solidarność – Załącznik do uchwały nr 161 Rady Ministrów z dnia 26 października 2018 r. (Monitor Polski 2018, poz. 1169), s. 10.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

W dokumencie prezentującym definicję polityki społecznej wobec osób starszych dodano również, iż polityka senioralna zmierza do podnoszenia jakości życia osób w podeszłym wieku, co następuje poprzez umożliwianie im przez jak najdłuższy okres pozostawania samodzielnym, aktywnym przy jednoczesnym zapewnianiu bezpieczeństwa[15]. Druga z przytoczonych definicji prezentuje podejście do polityki wobec seniorów w szerszym ujęciu, co może wynikać z faktu, iż dokument ten powstał później. Rozszerzenie definicji mogło wynikać chociażby z dokładnej analizy sytuacji osób starszych, a także identyfikacji potrzeb i trudności doświadczanych zarówno przez seniorów, jak i osoby, które wspierają ich w codziennym życiu.

Prognozy dotyczące starzenia się społeczeństw, a zarazem konieczność wdrażania nowych inicjatyw, które pozytywnie wpłynęłyby na jakość życia osób starszych były motywacją do tworzenia rozwiązań ukierunkowanych na tworzenie działań na rzecz tej grupy. Przykładem może być utworzenie projektu, zatytułowanego jako ***Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020***, który został przyjęty Uchwałą nr 238 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 roku. W projekcie zdefiniowano politykę senioralną. Zwrócono także uwagę na konieczność rozwoju geriatrii, jako specjalizacji medycznej. Podkreślono również, jak ważne jest przygotowywanie oraz odpowiednie kształcenie zawodowe kadry medycznej do odpowiedniej pracy z pacjentem w podeszłym wieku. Ponadto odniesiono się do poszukiwania rozwiązań, które umożliwiłyby osobom powyżej 50 roku życia realizować się na płaszczyźnie zawodowej, nie rezygnując z życia rodzinnego[16]. Wiele osób w tym wieku posiada rodziców, którzy wymagają wsparcia lub opieki w zakresie zaspokajania ich codziennych potrzeb bytowych. Osoba staje wówczas pod licznymi dylematami – jakie podjąć decyzje, aby zapewnić członkowi rodziny odpowiednią pomoc w taki sposób, aby dotychczasowe życie nie uległo całkowitej reorganizacji. Opisywane wyzwania dla polityki senioralnej nadal są aktualne i wymagają tworzenia i podejmowania nowych inicjatyw.

Uchwałą nr 161 Rady Ministrów z dnia 26 października 2018 roku przyjęto dokument, który zatytułowano ***Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo – uczestnictwo – solidarność***. W skutek przyjęcia niniejszego dokumentu, moc straciła uchwała, przyjmująca Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej na lata 2014–2020. Wymieniony dokument, który przyjęto w 2018 roku, określał jako główne filary działań: bezpieczeństwo, uczestnictwo i solidarność. Uznano, że respektowanie tych elementów zagwarantuje odpowiednią realizację działań ukierunkowanych

[15] Ibidem, s. 11.

[16] Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej, s. 4.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

na podniesienie jakości i poziomu życia osób w podeszłym wieku na terenie Polski.

Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo – uczestnictwo – solidarność prezentuje kilka głównych celów, jakie stoją przez polityką społeczną w odniesieniu do seniorów. Są to:

1) poprawa dostępności architektonicznej, cyfrowej oraz organizacyjnej instytucji publicznych,
2) rozwój różnych środowiskowym form wsparcia dziennego dla seniorów,
3) poprawa dostępności usług zdrowotnych oraz opiekuńczych, przeznaczonych dla osób w podeszłym wieku oraz ich rodzin (może to na przykład nastąpić poprzez rozwój usług świadczonych w miejscu zamieszkania),
4) stworzenie kompleksowego systemu wsparcia przeznaczonego dla niesamodzielnych osób w podeszłym wieku oraz ich opiekunów,
5) zastosowanie nowych technologii w opiece nad seniorem, a przy tym kompleksowe monitorowanie poziomu zdrowia osób w podeszłym wieku (np. poprzez teleopiekę).

W analizowanym dokumencie przedstawione zostały także długofalowe cele, do których realizacji zmierzają działania w obrębie polityki społecznej wobec osób starszych. Wśród celów tych można wymienić:

1) stworzenie warunków sprzyjających aktywnemu starzeniu się społeczeństwa, które będą również wydłużać okres samodzielności i uwzględniać w polityka publicznych międzypokoleniowe podejście (np. tworzenie rozwiązań, umożliwiających integrację międzypokoleniową),
2) poprawa wizerunku osoby w podeszłym wieku, a także zwiększenie świadomości społeczeństwa na temat starości,
3) realizacja spójnej polityki społecznej wobec seniorów przez wszystkie instytucje publiczne oraz partnerów społecznych dzięki wykorzystaniu istniejących zasobów organizacyjnych, kompetencyjnych i samopomocy.

W dokumencie pt. *Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo – uczestnictwo – solidarność* przedstawiono działania, które są skierowane do ogółu osób starszych, ale również do osób w podeszłym wieku, które z różnych przyczyn (np. choroba, niepełnosprawność) nie są w stanie samodzielnie funkcjonować. Dostrzeżenie problemów ludzi starszych, którzy często wymagają całodobowej pomocy innych osób – wpływa na poszukiwanie rozwiązań, które poprawią zarówno i ich sytuację, ale również będą stanowić wsparcie dla ich bliskich. W dokumencie skoncentrowano się na różnych obszarach pomocy tej grupie. Zauważona została **konieczność zmniejszania skali zależności seniorów od innych osób**, co może być niwelowane dzięki usługom wzmacniającym samodzielność,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

a także dostosowywanie środowiska zamieszkania seniora do jego możliwości psychofizycznych. Równie pożądanym działaniem jest **zwiększanie dostępu do szeroko pojętych usług** (zdrowotnych, rehabilitacyjnych, opiekuńczo-pielęgniarskich), które będą wsparciem dla seniorów, których samodzielność jest utrudniona. W dokumencie odniesiono się również do **konieczności tworzenia sieci środowiskowych i instytucjonalnych usług** dla tej grupy, a także różnym formom pomocy, które powinny być udzielane nieformalnym opiekunom osobom starszych i świadczone przez instytucje publiczne.

W Polsce od 2015 roku przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej jest realizowany **Program Wieloletni „Senior +"**, obejmujący okres od 2015 do 2020 roku. Program ten skierowany jest do jednostek samorządu terytorialnego i zmierza do **zwiększenia aktywnego uczestnictwa osób starszych w życiu społecznym**, co realizowane jest poprzez rozbudowę infrastruktury ośrodków wsparcia w środowisku lokalnym, a także zwiększenie miejsc w placówkach „Senior +", co następuje przez dofinansowanie działań jednostek samorządu terytorialnego w celu rozwoju na ich terenie sieci placówek, takich jak: Dzienne Domy „Senior +" oraz Kluby „Senior +"[17].

Program „Senior +" zmierza przede wszystkim do zapewnienia wsparcia osobom starszym, poprzez dostosowanie do ich potrzeb oferty umożliwiającej skorzystanie z różnych form społecznej aktywizacji w środowisku lokalnym. Przykładem mogą być działania prozdrowotne, edukacyjne, kulturalne, opiekuńcze, czy też rekreacyjne. W ramach tego Programu osoby w podeszłym wieku mogą skorzystać z infrastruktury, która daje im szansę aktywnie spędzać wolny czas i angażować się w różne działania samopomocowe oraz związane ze środowiskiem lokalnym[18].

Program „Senior +" umożliwia uprawnionym podmiotom (jednostki samorządu gminnego, powiatowego lub wojewódzkiego) udział w otwartym konkursie ofert, który uprawnia do otrzymania określonych środków finansowym. Program przewiduje wsparcie w dwóch modułach. Moduł 1 umożliwia skorzystanie z jednorazowego wsparcia finansowego na utworzenie lub wyposażenie placówki. Moduł 2 natomiast przeznaczony jest dla placówek, które już istnieją[19].

Konieczność **poprawy jakości oraz poziomu życia osób starszych poprzez aktywność społeczną** dostrzeżono w Programie na rzecz **Aktyw-**

[17] Program Wieloletni „Senior +" na lata 2015–2020 – Załącznik do Uchwały nr 157 Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2016 roku (Monitor Polski 2016, poz. 1254), s. 5.

[18] Ibidem, s. 5.

[19] Ibidem, s. 8.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

ności Społecznej Osób Starszych na lata 2014–2020. Do 2020 roku na realizację działań w ramach tego programu przeznaczono 280 mln złotych. Organizacje pozarządowe oraz inne uprawnione podmioty, realizujące określone działania na rzecz osób w podeszłym wieku, miały możliwość starania się o dofinansowanie podejmowanych przedsięwzięć[20]. Wyodrębniono 4 priorytety, w ramach których działania mogły podjąć uprawnione instytucje:

1) Edukacja osób starszych.
2) Aktywność społeczna promująca integrację wewnątrz oraz międzypokoleniową.
3) Partycypacja społeczna seniorów.
4) Usługi społeczne przeznaczone dla osób w podeszłym wieku.

W ramach edukacji seniorów uprawnione podmioty mogły podjąć działania, które wpłynęłyby na rozwój oferty edukacyjnej, jaka jest skierowana dla osób w podeszłym wieku. Wyodrębniono znaczenie wzajemnego uczenia się, a także rozwój nowych form edukacji oraz korzystania z innowacyjnych technologii przy jednoczesnym przeciwdziałaniu, tzw. e-wykluczeniu seniorów[21]. Drugi z priorytetów, obejmujący aktywność społeczną promującą integracją wewnątrz pokoleniową oraz międzypokoleniową, polega na tworzeniu różnych form aktywności osób w podeszłym wieku przy jednoczesnym wykorzystaniu istniejącej już infrastruktury społecznej. Ponadto charakterystyczna dla tego priorytetu jest także próba integracji seniorów z młodszymi pokoleniami, co może sprzyjać rozwojowi umiejętności społecznych, ale również budowaniu wzajemnych relacji. Partycypacja społeczna osób starszych odnosi się do tworzenia rozwiązań, które będą sprzyjały większemu uczestnictwu seniorów w różnych płaszczyznach życia: publicznej, gospodarczej, społecznej, kulturalnej i politycznej. Takie działania przyczyniają się do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Ostatni z priorytetów, czyli usługi społeczne dla osób starszych, zakłada tworzenie takich działań, które będą sprzyjały rozwojowi różnych form pomocy dzię-

[20] W ramach Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014–2020 – organizacje pozarządowe oraz inne uprawnione podmioty mogły otrzymać dofinansowanie, które wynosiło od 20 do 200 tysięcy złotych. Przewidziano, iż ogólne dofinansowanie w ramach niniejszego projektu, tj. 280 mln złotych zostanie podzielone na 40 mln rocznie, przez okres trwania projektu.

[21] E-wykluczenie to inaczej wykluczenie cyfrowe, którego przyczyną może być niezbyt sprawne korzystanie z narzędzi pozyskiwania informacji (np. z internetu, elektronicznej karty komunikacji miejskiej). Nieumiejętność korzystania ze wspomnianych narzędzi można prowadzić do podziałów w społeczeństwie i trudności we wzajemnej komunikacji.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

ki zwiększeniu dostępności, a zarazem podnoszeniu jakości usług społecznych, które są skierowane dla osób starszych.

Wcześniej zauważono już, że wielu seniorów zmaga się z licznymi trudnościami, wynikającymi z choroby lub niepełnosprawności. Nierzadko te osoby posiadają duże problemy z wykonywaniem bardzo prostych z perspektywy ludzi w pełni sprawnych czynności. Od stycznia 2018 roku w Polsce realizowany jest ***Program „Opieka 75 +"***[22], który ma na celu **poprawę dostępności usług opiekuńczych (również tych specjalistycznych) dla osób w wieku 75 lat i więcej**. Niniejsze działania adresowane są do gmin miejskich, wiejskich oraz miejsko-wiejskich, w których liczba mieszkańców nie przekracza 60 tys., a ponadto gminy te realizują samodzielnie usługi opiekuńcze. Po przystąpieniu do takiego programu dana gmina otrzymuje pomoc finansową przeznaczoną na realizację usług opiekuńczych (do 50% pokrycia pełnych kosztów tego zadania). Początkowo programem obejmowano jedynie samotne osoby w podeszłym wieku, jednak z rokiem 2019 oraz 2020 wprowadzono pewne zmiany, dzięki którym program objął większą liczbę gmin. W 2019 roku pomocą objęto nie tylko samotnych seniorów, ale również tych pozostających w swoich rodzinach, a także umożliwiono skorzystanie ze wsparcia tym gminom, gdzie usługi opiekuńcze realizowane są poprzez spółdzielnie socjalne osób prawnych, a ich założycielami są jednostki samorządu terytorialnego. W 2020 roku natomiast realizacja usług opiekuńczych mogła zostać zlecona organizacjom pozarządowym, a gminy mają możliwość zakupu takich usług od podmiotów sektora prywatnego.

Podsumowując całość przedstawionych rozważań, warto przedstawić poniżej wyodrębnione wnioski:

1. **Starzenie się społeczeństw** i zwiększający się odsetek osób starszych generuje **konieczność tworzenia działań ukierunkowanych na podnoszenie jakości życia seniorów, wzmacnianie ich samodzielności oraz integrację ze środowiskiem lokalnym**.
2. **Polityka senioralna** stanowi ogół działań państwa oraz różnych instytucji i organizacji w celu zapewnienia osobom starszym godnych i odpowiadających im potrzebom warunków w aktualnej rzeczywistości. Polityka senioralna polega na podejmowaniu działań celowych, długofalowych i systemowych, które wymagają współpracy międzyinstytucjonalnej i odpowiedniej dynamiki ukierunkowanej na bieżącą sytuację

[22] www.gov.pl/web/rodzina/program-opieka-75 [23.09.2020].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

osób w podeszłym wieku. **Polityka senioralna może być traktowana w kategoriach wyzwania XXI wieku.**

3. Prowadzona **polityka senioralna powinna uwzględniać trudności, z jakimi borykają się osoby w podeszłym wieku**, takie jak m.in.: choroba lub utrata sprawności. W związku z tym należy dostrzec również **problemy opiekunów osób starszych** i kierować odpowiednie inicjatywy również w ich stronę.
4. W celu przeciwdziałania nadmiernej instytucjonalizacji osób w podeszłym wieku warto inwestować w **potencjał osób starszych** w taki sposób, aby jak najdłużej pozostawały one **aktywne** i **samodzielne** (np. poprzez edukację seniorów).

Polecana literatura uzupełniająca

Bakalarczyk R., *Polityka wsparcia nieformalnych opiekunów niesamodzielnych osób starszych*, Warszawa 2018.

Kurpas D., *Polityka senioralna w Polsce i wybranych krajach Europy oraz USA*, [w:] *Opieka nad osobami starszymi. Przewodnik dla zespołu terapeutycznego*, red. M. Cybulski, E. Krajewska-Kułak, Warszawa 2016.

Podgórska-Rykała J., Mikrut-Majeranek M., Andruszkiewicz A., *Polityka senioralna w jednostkach samorządu terytorialnego*, Sosnowiec 2016.

Wyzwania starzejącego się społeczeństwa. Polska dziś i jutro, red. M. Okólski, Warszawa 2018.

Zamorska K., Makrut M., *Starzenie się społeczeństwa. Wymiar społeczny, gospodarczy i polityczny*, Kraków 2018.

Pytania dodatkowe do tematu

1. Dlaczego polityka senioralna jest ważna we współczesnych realiach? Jakie czynniki wpływają na konieczność tworzenia działań w obrębie polityki senioralnej?
2. Z jakimi trudnościami mogą zmagać się osoby sprawujące opiekę nad osobami w podeszłym wieku? Czy opiekunowie osób starszych również powinny być objęte wsparciem w ramach polityki senioralnej?
3. Jakie działania powinny znaleźć się w centrum prowadzonej polityki senioralnej w przyszłości?

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

JACEK SZKURŁAT
Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach
ORCID: 0000-0002-3645-5723

Migracje – dlaczego ludzie przemieszczają się?

Migracje – emigracja – imigracja – typy migracji – historia migracji – skutki migracji

Migracje – ogólna charakterystyka zjawiska

O **roli migracji w kształtowaniu współczesnych społeczeństw** świadczy fakt, iż niektóre z nich stanowią swoisty konglomerat różnych narodowości. Można zatem postawić tezę, iż historia ludzkości jest historią migracji. O tym, jak niezwykle złożony jest to proces, świadczą chociażby przykłady: byłego amerykańskiego prezydenta Baracka Obamy, byłego prezydenta Republiki Francuskiej Nicolasa Sarkozy'ego oraz byłej sekretarz stanu USA Madeleine Albright.

Ojciec Obamy urodził się w Kenii, matka zaś, mająca korzenie angielskie, irlandzkie i indiańskie – w USA. Poznali się podczas studiów na University of Hawai'i w Manoa na Hawajach. Sam Barack Obama przyszedł na świat w Honolulu na Hawajach. Po rozwodzie rodziców jego matka ponownie wyszła za mąż za pochodzącego z Indonezji Lolo Soetoro. W związku z tym w 1967 roku przyszły prezydent przeprowadził się wraz z nią i ojczymem do Indonezji, gdzie przez kilka lat mieszkał w Dżakarcie, po czym powrócił do USA do Honolulu, skąd w kolejnych latach przenosił się w związku z nauką do Los Angeles, Nowego Jorku i wreszcie Chicago[1].

Korzenie byłego prezydenta Francji Sarkozy'ego wywodzą się z Węgier. Jego ojciec był węgierskim arystokratą, który po II wojnie światowej, w obawie przed prześladowaniami ze strony nowych władz, wyemigrował początkowo do Niemiec, a następnie do Francji. Dziadek ze strony matki, pochodził z rodziny żydowskiej, która z Hiszpanii przez Francję przeniosła się do Grecji, skąd na początku XX wieku wyemigrowała do Francji[2].

[1] Barack Obama, pl.wikipedia.org/wiki/Barack_Obama [20.10.2020].

[2] Family history of Nicolas Sarkozy, en.wikipedia.org/wiki/Family_history_of_Nicolas_Sarkozy [20.10.2020].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Biografia Madeleine Albright jest przykładem przebiegu procesów migracyjnych, które w trakcie i po II wojnie światowej były udziałem wielu obywateli państw Europy Środkowej i Wschodniej. Urodziła się w 1937 roku w Pradze jako Marie Jana, córka Josefa i Anny Korbelów. Jej ojciec był czechosłowackim dyplomatą. Po wkroczeniu wojsk hitlerowskich cała rodzina opuściła kraj, udając się najpierw do Belgradu, a następnie do Londynu. Po zakończeniu wojny powrócili do Czechosłowacji, skąd jednak wkrótce, w związku z przeniesieniem ojca na placówkę dyplomatyczną, ponownie wyjechali do Belgradu. W tym też czasie Marie Jana uczęszczała do szkoły w Chexbres w Szwajcarii. Kontakty jej ojca w czasie pobytu w Londynie, w okresie wojny, z emigracyjnym rządem czechosłowackim, skutkowały jego odsunięciem od pełnionych funkcji po przejęciu władzy przez komunistów w 1948 roku. Niedługo po tym, wykorzystując swoje znajomości, wystąpił on o azyl polityczny w USA, dokąd rodzina Korbelów udała się pod koniec 1948 roku. Symbolicznym aktem kończącym okres nieustannych przenosin i kolejnych zmian miejsca pobytu było przypłynięcie do Nowego Jorku 11 listopada 1948 roku[3].

Przedstawione przykłady dotyczą Francji i USA, a więc państw, w historii których ludność napływowa od wielu lat odgrywa istotną rolę w strukturze społeczeństw. W przypadku Francji kluczowe znaczenie ma jej kolonialna historia, ale także pozycja w Europie jako jednego z największych organizmów politycznych i gospodarczych. Rozwój państwa i zwiększające się zapotrzebowanie na pracowników czyniły z niej atrakcyjne miejsce docelowe dla migrantów. Stany Zjednoczone charakteryzują się niezwykłą otwartością na obcych i o wiele większymi niż w innych krajach możliwościami ich adaptacji w nowych warunkach. Wynika to ze specyfiki tego kraju. Była kolonia brytyjska, stopniowo zdobywająca samodzielność i niepodległość, od kilkuset już lat stwarza szanse na poprawę losu obywatelom przybywającym tam z całego świata. Nie są oni postrzegani jako gorsi z powodu przynależności do określonej grupy etnicznej, a jedynie w przypadku, gdy dana jednostka nie akceptuje zasad i wartości powszechnie w Ameryce obowiązujących – jak chociażby szacunku dla pracy i otwartości na kontakty z innymi – może być objęta ryzykiem marginalizacji. W ramach jednego społeczeństwa poszczególne mniejszości mogą manifestować swoją odmienność i pochodzenie, co nie jest jednak postrzegane jako zagrożenie dla jedności i źródło potencjalnych problemów, jak ma to miejsce w pań-

[3] Szerzej na temat pochodzenia i kariery politycznej Madeleine Albright: H. Parafinowicz, *Czeska emigrantka: Madeleine Albright i jej droga do wielkiej polityki*, [w:] *Kobiety i procesy migracyjne*, red. A. Chlebowska, K. Sierakowska, Warszawa 2010, s. 241–254.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

stwach europejskich[4]. Zatem zasada *E pluribus unum* (czyli: z wielości jeden), określająca charakter integracji osób przybywających do Ameryki z innych krajów – jest wciąż aktualna[5].

Problematyka migracyjna jest ponadto **przedmiotem zainteresowania wielu podmiotów i instytucji**, zarówno międzynarodowych, jak i krajowych. Przykładami działań, mających uświadamiać i popularyzować tę kwestię, są coroczne obchody dni poświęconych migrantom i ich problemom, do których zaliczają się między innymi:

- Międzynarodowy Dzień Migrantów – ustanowiony przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) w 2000 roku, obchodzony 18 grudnia – ma na celu zapewnić przestrzeganie praw człowieka i podstawowych wolności wszystkich migrantów;
- Światowy Dzień Uchodźcy – przypadający na 20 czerwca, jest także świętem ustanowionym przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 2000 roku, służy przedstawieniu potrzeb uchodźców na całym świecie;
- Światowy Dzień Migranta i Uchodźcy – obchodzony w Kościele katolickim w drugą niedzielę po święcie Objawienia Pańskiego od kilkudziesięciu lat, ma zwracać uwagę na problemy osób, które przenoszą się z kraju do kraju w poszukiwaniu lepszej pracy, warunków życia bądź też bezpiecznego schronienia;
- Dzień Polonii i Polaków za Granicą – przypadający 2 maja, ma wskazywać na rolę i znaczenie, jakie odegrała Polonia w odzyskaniu przez Polskę niepodległości oraz służyć utrzymaniu jedności i więzi z ojczyzną wszystkich Polaków, zarówno żyjących w kraju, jak i za granicą[6].

---

[4] Szerzej na temat adaptacji imigrantów w USA, pojawiających się współcześnie w związku z tym problemach oraz możliwych kierunkach rozwoju pisze Tomasz Zalewski. Por. tenże, *Inne Stany. Czym różnią się od nas Amerykanie*, Warszawa 2011, s. 175–188.

[5] Zasada ta zakłada „poszukiwanie równowagi między tym, co partykularne i tym, co wspólne, między obyczajami etnicznymi podtrzymywanymi w sferze prywatnej i typowo amerykańskimi obyczajami w sferze publicznej". Innymi słowy: „amerykański sposób opiera się na założeniu, że różnorodność nie stanowi zagrożenia dla tożsamości narodowej i kultury, lecz przeciwnie, ożywia i wzbogaca […] wszystkich. Równocześnie, takie podejście wiąże się z przywiązaniem wszystkich Amerykanów do wspólnego zestawu podzielanych wartości i instytucji (...)". Por. D. Łucka, *E pluribus unum. Społeczeństwo amerykańskie a imigranci*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny" 2010, nr 1(25), s. 25–43.

[6] Dyskryminacja i pokrewne przejawy nietolerancji, http://www.unic.un.org.pl/dyskryminacja/gd_migranci.php [21.10.2020]; Światowy Dzień Migranta i Uchodźcy, www.diecezja.rzeszow.pl; Ustawa z dnia 20 marca 2002 r. o ustanowieniu 2 maja Dniem Polonii i Polaków za Granicą, Dz.U. 2002 nr 37 poz. 331.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Migracje są już **stałym elementem obecnym w funkcjonowaniu państw i społeczeństw.** Współcześnie obecność przedstawicieli innych narodowości w strukturze i życiu publicznym danego kraju świadczy o jego otwartości i przynależności międzynarodowej wspólnoty, akceptującej zasady demokracji, otwartości, tolerancji i pluralizmu kulturowego.

Pojęcie, typy i przyczyny migracji

Niezwykle ważne w kontekście analizy danego problemu jest prawidłowe zdefiniowanie pojęć, których używa się do jego opisu. Bardzo często w potocznym języku pojawiają się zamiennie określenia: migracja, emigracja i imigracja – dotyczy to zwłaszcza dwóch pierwszych kategorii. Jest to błąd nadużycie, gdyż mają one odmienne znaczenia.

Zjawisko migracji z uwagi na swój wieloaspektowy charakter – dotyczący zarówno przyczyn, jak i skutków – jest **przedmiotem zainteresowania wielu dyscyplin naukowych**. Skutkuje to różnorodnością pojęć służących do jego opisu, wynikających ze specyfiki ujęcia problemu typowej dla danej dziedziny. Zwraca na to uwagę Dariusz Niedźwiedzki, który wyodrębnia cztery podstawowe perspektywy analizy migracji: „po pierwsze, są one traktowane jako istotny komponent (obok rozrodczości i umieralności) zmian demograficznych w kategoriach ilościowych i strukturalnych; po drugie, migracje uważa się za przejaw społeczno-ekonomicznej adaptacji jednostek i grup społecznych do zmieniających się warunków egzystencji; po trzecie, ruchy wędrówkowe są zjawiskami należącymi do zbioru zdarzeń składających się na przebieg życia, nie tyle są odpowiedzią na brak równowagi w środowisku człowieka, ile konsekwencją codziennych doświadczeń ludzi przechodzących przez kolejne fazy życia; po czwarte, migracje stanowią przejaw racjonalnych zachowań jednostek, których celem jest maksymalizacja własnego dobrobytu”[7].

Według Słownika wyrazów obcych ***migracja*** *wywodzi się z łacińskiego migratio (przesiedlenie) i oznacza „wędrówkę, ruch ludności mający na celu zmianę miejsca pobytu na stałe lub okresowo, zarówno w obrębie kraju, jak i z jednego kraju do drugiego; przenoszenie się, przesiedlanie się ludności”*[8].

---

[7] Przedstawiona klasyfikacja odnosi się nie tylko do kwestii terminologii dotyczącej problematyki migracji, ale również metodologii i sposobu wyjaśniania ruchów migracyjnych. D. Niedźwiedzki, *Migracje i tożsamość. Od teorii do analizy przypadku*, Kraków 2010, s. 20.

[8] *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa 1993, s. 555.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

W socjologii **migracje** mieszczą się w pojęciu ruchliwości poziomej lub przestrzennej, która oznacza przemieszczanie się w przestrzeni geograficznej[9].

Emigracja *jest definiowana jako: „opuszczenie kraju urodzenia i zamieszkanie w innym kraju z powodów ekonomicznych lub politycznych – w poszukiwaniu lepszego poziomu życia, szans ekonomicznych, swobód i wolności obywatelskich"*[10] *bądź po prostu jako: „opuszczenie jednego kraju, żeby osiedlić się w innym"*[11].

Imigracja *to: „napływ ludności z innych krajów, o odmiennej przynależności etnicznej, narodowej czy państwowej, widziany z perspektywy kraju przyjmującego"*[12] *albo w węższym nieco ujęciu: „przemieszczanie się ludności z jednego kraju do drugiego w celu osiedlenia się"*[13].

W opracowaniach Głównego Urzędu Statystycznego pojawiają się definicje **migracji wewnętrznych** oraz **zagranicznych**. Pierwsze z tych pojęć oznacza zmianę miejsca zamieszkania w kraju. Może ona odbywać się na pobyt stały lub czasowy. W obu przypadkach podstawą do określenia kierunków i skali ruchu ludności jest rejestr PESEL, natomiast dane dotyczące pobytu stałego i czasowego zostają opracowane na podstawie informacji ewidencyjnych gmin. Nie uwzględniają one jednak przepływu osób na obszarze tej samej gminy. Wyjątek stanowią tylko gminy miejsko-wiejskie, z zachowanym podziałem na tereny wiejskie i miejskie[14]. Z kolei „migracje zagraniczne ludności to przemieszczenia ludności związane ze zmianą kraju zamieszkania. Obowiązujące w Unii Europejskiej Rozporządzenie […] Parlamentu Europejskiego i Rady […] zawiera definicję migracji uwzględniającą założony okres zamieszkiwania w innym kraju, wynoszący co najmniej 12 miesięcy. W rozumieniu tej definicji:

- **imigracja** to przybycie do kraju osoby będącej uprzednio rezydentem innego kraju z zamiarem przebywania w nim co najmniej 12 miesięcy;

---

[9] P. Sztompka, *Socjologia*, Kraków 2009, s. 175.
[10] P. Sztompka, *Słownik socjologiczny 1000 pojęć*, Kraków 2020, s. 78.
[11] A. Giddens, *Socjologia*, Warszawa 2012, s. 1072.
[12] P. Sztompka, *Słownik socjologiczny,* s. 112.
[13] A. Giddens, *Socjologia*, s. 1075.
[14] Pobyt czasowy oznacza zameldowanie osób na pobyt powyżej 3 miesięcy – do roku 2005 powyżej 2 miesięcy; Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2019, Warszawa 2019, s. 205.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

- **emigracja** to opuszczenie kraju przez jego rezydenta z zamiarem przebywania za granicą przez co najmniej 12 miesięcy"[15].

Migracje na czas 12 i więcej miesięcy określa się mianem **zagranicznych migracji długookresowych**[16].

W literaturze przedmiotu **migracje** są również definiowane jako „względnie stała zmiana miejsca zamieszkania (migracja pozioma) dokonująca się w przestrzeni geograficznej. […] Zmiana w przestrzeni geograficznej może obejmować przemieszczenia w obrębie kraju lub wyjazdy poza kraj. Pierwsze nazywane są migracją wewnętrzną, drugie emigracją, migracją zewnętrzną"[17].

Najbardziej spopularyzowany w Polsce w ostatnich latach typ wyjazdów zagranicznych, to jest **migracje zarobkowe**, jest charakteryzowany jako „te formy mobilności, które wiążą się z podejmowaniem pracy zarobkowej lub innymi działaniami zmierzającymi do osiągnięcia zysku (np. działalność handlowa)"[18]. Takie zawężenie wyklucza zatem z obszaru zainteresowania wyjazdy służbowe czy też w celach turystycznych. Obejmuje jednakże zarówno legalny, jak i nielegalny pobyt za granicą[19].

Obszerną klasyfikację **typów migracji zewnętrznych** zaproponowała Zofia Kawczyńska-Butrym. Wyróżniła ona poszczególne kryteria i odpowiadające im rodzaje migracji:

- **kryterium przyczyny decyzji migracyjnych**: przymusowe – powodowane działaniami lub naciskami politycznymi lub administracyjnymi, na przykład: deportacje, zesłania, przesiedlenia, ucieczki przed prześladowaniami; dobrowolne – nie powodowane przymusem zewnętrznym, ale warunkowane chęcią poszukiwania lepszych warunków życia, pracy lub nauki, ucieczką przed konfliktami i trudnościami w życiu osobistym czy rodzinnym, bądź też presją środowiska – moda na wyjazd, pobyt za granicą jako symbol sukcesu;
- **kryterium głównego celu migracji**: ekonomiczne – celem jest poszukiwanie lepszej pracy i wyższych zarobków, w grupie tej wyróżnia się: migrantów przeżycia – dążących do zdobycia środków na zaspokojenie podstawowych potrzeb oraz migrantów mobilnych, których celem jest poprawa standardu życia; z kolei według innego kryterium w tej kategorii klasyfikowani są: migranci zarobkowi – ukie-

[15] Ibidem.
[16] Ibidem.
[17] Z. Kawczyńska-Butrym, *Migracje. Wybrane zagadnienia*, Lublin 2009, s. 11.
[18] P. Kaczmarczyk, *Migracje zarobkowe Polaków w dobie przemian*, Warszawa 2005, s. 21.
[19] Ibidem, s. 21–22.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

runkowani na zdobycie pieniędzy bez planów pozostania, których można podzielić na migrantów kontraktowych i wahadłowych oraz migrantów handlowych – wyjeżdżających, aby sprzedawać lub kupować towary poza krajem w celach zarobkowych; pozaekonomiczne – nieukierunkowane bezpośrednio na korzyści materialne, można do nich zaliczyć: migracje edukacyjne, migracje religijne – zarówno dobrowolne, jaki i przymusowe, migracje ekologiczne – jako skutek klęsk żywiołowych, migracje polityczne – są to powroty do ojczyzny, migracje aksjologiczne – jako forma sprzeciwu wobec zagrożenia wartości, które przez osoby wyjeżdżające są uznawane za tradycyjne, migracje dobrobytu, mające na celu poprawę standardu życia – dotyczą często osób w wieku emerytalnym, gdyż warunkowane są osiągniętym przed wyjazdem wysokim statusem ekonomicznym;

- **kryterium czasu trwania migracji**: stała, osiedleńcza – z zamiarem pozostania na stałe w kraju docelowym; okresowa – długotrwała, czyli na okres powyżej jednego roku, oraz krótkotrwała – na czas poniżej jednego roku; sezonowa – najczęściej powiązana z wyjazdami do prac w rolnictwie, obsłudze ruchu turystycznego, budownictwie; cyrkulacyjna – mająca charakter cyklicznych, powtarzających się krótkotrwałych wyjazdów;
- **kryterium legalności**: legalna; nielegalna – czyli migracja nieuregulowana; okres przejściowy – dotyczący migracji w czasie ubiegania się o azyl, czasowego pozwolenia na pracę lub naukę;
- **kryterium dostępu do informacji w kraju przyjmującym** – informacja jest tu traktowana jako czynnik decydujący o funkcjonowaniu migrantów w kraju docelowym oraz pozwalający wskazać kierunki działań na ich rzecz – podział ten odnosi się zatem do problemów migrantów, nie zaś celów wyjazdów; problemem takim może być bariera językowa[20].

Ta sama autorka wskazuje, iż w odniesieniu do **migracji wewnętrznych** najbardziej popularnym kierunkiem przesunięć ludności były wyjazdy ze wsi do miasta. **Warunkowane** to było **przede wszystkim poszukiwaniem pracy w rozwijającym się przemyśle** – prawidłowość ta dotyczyła w równym stopniu ziem polskich pod zaborami, Polski w okresie dwudziestolecia międzywojennego, jak i po 1945 roku. Dodatkowo po zakończeniu drugiej wojny światowej duża liczba migracji wewnętrznych była związana ze zmianą granic – znaczna była w związku z tym chociażby skala przemieszczeń ludności z dawnych Kresów Wschodnich na Ziemie Odzyskane.

[20] Por. Z. Kawczyńska-Butrym, *Migracje*, s. 16–24.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Główne przyczyny migracji wewnętrznych – przede wszystkim po 1945 roku – można zatem określić jako: **ekonomiczne** (poszukiwanie pracy) i **polityczne** (zmiany granic). Ponadto w ostatnich latach obserwowany jest trend przeciwny, czyli wyjazdy z miasta na wieś, co związane jest z powstaniem i rozwojem na terenach podmiejskich luksusowych osiedli, gdzie zamieszkiwanie jest symbolem wysokiego statusu materialnego i pozycji społecznej[21].

W kontekście członkostwa w Unii Europejskiej, który to czynnik w istotnym stopniu warunkował skalę i kierunki najnowszej migracji zagranicznej z Polski, ważne jest zwrócenie uwagi, jak w tak zwanym „dyskursie unijnym" określana jest ta kategoria. Pomimo że mieszkańcy państw Wspólnoty mają prawo swobodnego wyboru miejsca zamieszkania i pracy, pojęcie migracji jest jednak zastępowane przez hasło „mobilności pracowniczej". Oznacza to, iż obywatele krajów członkowskich przemieszczający się pomiędzy poszczególnymi państwami w poszukiwaniu zatrudnienia charakteryzują się postawami mobilności oraz aktywności. Kategoria migracji jest bowiem przypisywana mieszkańcom spoza Europy przybywającym do Unii[22].

Przedstawione definicje pojęcia oraz klasyfikacje typów i przyczyn migracji wskazują na jej wieloaspektowy charakter. Umożliwiają także projektowanie działań ograniczających negatywne konsekwencje zjawiska, w zależności od zaobserwowanych motywów towarzyszących wyjazdom.

Historia migracji

Migracje zagraniczne są zjawiskiem, które w ostatnich latach cechuje w Polsce niezwykła dynamika. Ich zakres zaskoczył zarówno wielu specjalistów z dziedziny rynku pracy czy polityki społecznej, jak i sporą część klasy politycznej. Najnowsza fala migracji nie jest jednak pierwszą w historii Polski. O intensywności wyjazdów na przestrzeni wieków świadczy także liczba Polaków, którzy w nowych krajach swojego pobytu uczestniczyli aktywnie w życiu gospodarczym i społecznym, czy też wnieśli istotny wkład w ich kulturę i rozwój intelektualny[23]. **W ciągu lat przekształceniom ulegały kierunki i skala przemieszczeń ludności**. Ważnymi **czynnikami**

[21] Ibidem, s. 12–14.

[22] Szerzej na ten temat: D. Niedźwiedzki, *Migracje i tożsamość. Od teorii do analizy przypadku*, Kraków 2010, s. 27–28.

[23] Interesującym przykładem prezentacji dorobku tej grupy jest popularnonaukowa książka Jadwigi i Jana Jagusiaków zob.: tychże, *Polacy w Europie. 500 zagadek*, Wrocław 1997.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

wypychającymi były także, z uwagi na utratę niepodległości, **motywy polityczne**. W tym kontekście **migracja poakcesyjna, o charakterze ekonomicznym**, wyraźnie odróżnia się od poprzednich fal migracyjnych. Porównywalne z nią, zarówno pod względem przyczyn, jak i zakresu, były jedynie wyjazdy z Polski okresu dwudziestolecia międzywojennego oraz z przełomu wieku XIX i XX do USA. Analiza charakteru wyjazdów od XVIII wieku – a więc okresu rewolucji przemysłowej, która w zasadniczy sposób zmieniła zasięg, kierunki i charakter migracji – do czasów współczesnych, wskazuje, iż bardzo często **nasilenie procesów migracyjnych związane było z istotnymi wydarzeniami dotyczącymi państwa polskiego**. Utrata niepodległości, kolejne powstania narodowe, konflikty zbrojne o zasięgu ogólnoświatowym – to tylko niektóre z czynników, skłaniających coraz większe grupy Polaków do podjęcia decyzji o wyjeździe za granicę. **Dokładna liczba osób opuszczających kraj** od XVIII wieku do czasów współczesnych **jest niezwykle trudna do ustalenia**, stąd publikowane dane liczbowe mają charakter szacunkowy. W dostępnych źródłach można znaleźć informacje, które liczbę Polaków migrujących od drugiej połowy XIX wieku aż do wybuchu I wojny światowej określają na poziomie od ponad jednego miliona do około trzech[24].

Kolejne fale migracyjne, poczynając od XVIII wieku, **miały charakter polityczny bądź ekonomiczny**. O ile wiek XVIII oraz przede wszystkim upadek powstań narodowych w wieku XIX generowały migrantów politycznych, o tyle od drugiej połowy XIX stulecia zaobserwowano dynamiczny wzrost osób wyjeżdżających w celach zarobkowych. Do **cech charakterystycznych migracji Polaków** należy zaliczyć również **fakt ich dokonywania się w obrębie państw zaborczych.** Brak własnego kraju, a jednocześnie zamieszkiwanie na obszarze państwa o niezwykle złożonej strukturze etnicznej i terytorialnej były czynnikami, które silnie warunkowały kierunki wyjazdów.

Miejsca docelowe migracji z ziem polskich były **zbieżne z międzynarodowymi przepływami ludności**. Jednymi z najpopularniejszych były wyjazdy do Stanów Zjednoczonych. W latach 1851–1913 ten kierunek wybrało ponad 2 miliony 100 tysięcy osób zamieszkujących ziemie polskie[25]. Największe nasilenie skali migracji przypadło na lata 1899–1910, kiedy według szacunków amerykańskich przyjechał blisko 1 milion Polaków.

---

[24] *Tablice historyczne*, Warszawa 2013, s. 256; S. Golinowska, A. Ruzik, C. Starzec, J. Gandziarowska, A. Graś, *Wyjazdy zarobkowe Polaków do Francji na tle poakcesyjnych tendencji migracyjnych*, Warszawa–Paryż 2007, s. 20.

[25] M. Borys, *Polska emigracja do Stanów Zjednoczonych do 1914 roku*, Toruń 2011, s. 143–146.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Ważnym krajem docelowym były Niemcy. W 1912 roku wyjechało tam 206 tysięcy osób z zaboru rosyjskiego, w 1914 w całych Niemczech pracowało około 500 do 600 tysięcy polskich robotników[26]. Polacy wyjeżdżali na przełomie XIX i XX wieku również do Skandynawii, gdzie tylko w Danii w latach 1893–1914 przebywało ich na pracach sezonowych łącznie 100 tysięcy[27].

Wybuch I wojny światowej skutkował **znacznymi migracjami ludności z terenu ziem polskich**; 3 miliony 400 tysięcy Polaków zostało wcielonych do armii państw zaborczych i wraz z nimi walczyło w całej Europie. Z kolei w 1915 roku wycofujące się z tak zwanej Kongresówki wojska rosyjskie zarządziły przymusową ewakuację ludności, w wyniku której swoje domy musiało opuścić 2 miliony osób. Polacy byli wykorzystywani również do pracy niewolniczej. Przynajmniej 600 tysięcy ludzi wyjechało na roboty do Niemiec[28].

Już po odzyskaniu niepodległości, według spisu z 1921 roku, szacowano, że: „około 6 milionów 500 tysięcy Polaków znajdowało się na obczyźnie, głównie w Stanach Zjednoczonych, Rosji, Niemczech, Francji"[29]. **Jednym z czynników, który w okresie dwudziestolecia międzywojennego popychał ludzi do wyjazdu zagranicznego było powszechne ubóstwo** – zwłaszcza na wsi. Szacuje się, iż do 1939 roku na stałe osiedliło się poza krajem: około 2 milionów osób w Niemczech, 1 milion 500 tysięcy w Stanach Zjednoczonych, blisko 450 tysięcy we Francji, 250 tysięcy w Kanadzie oraz 195 tysięcy w Brazylii[30].

Druga wojna światowa była czynnikiem, który wpłynął na **zwiększenie ruchów migracyjnych**. Już po klęsce wrześniowej opuściło kraj około 120 tysięcy osób. Zajęcie Kresów Wschodnich przez ZSRR skutkowało wywózkami w głąb tego kraju i wcieleniem do armii blisko 250 tysięcy ludzi. Wywózki ludności do więzień i obozów oraz wykorzystywanie jej do pracy niewolniczej przez Niemcy objęły łącznie blisko 3 miliony osób. Ponadto blisko 250 tysięcy zostało wcielonych do armii niemieckiej. Na terenach wcielonych do Rzeszy, tak zwanego kraju Warty, przeprowadzono akcję wysiedleńczą, która objęła 420 tysięcy Polaków – kierowano ich do Gene-

---

[26] J. Auleytner, *Polityka społeczna, czyli ujarzmianie chaosu socjalnego*, Warszawa 2002, s. 83.

[27] E. Olszewski, *Polska emigracja do Skandynawii w XX wieku*, Toruń 2008, s. 18.

[28] J. Kochanowski, *Wielka wojna na ziemiach polskich*, [w:] *Niepodległość 1918*, „Polityka" 2008, nr 2 (wydanie specjalne), s. 51–55.

[29] T. Nałęcz, *1904–1939*, [w:] *Polska na przestrzeni wieków*, red. J. Tazbir, Warszawa 1995, s. 551.

[30] N. Davies, *Boże igrzysko. Historia Polski*, Kraków 2002, s. 757.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

ralnego Gubernatorstwa. Koniec wojny oznaczał zmiany przedwojennych granic, a to skutkowało przesiedleniami z obszaru ZSRR do Polski, które dotyczyły ponad 1 miliona 100 tysięcy osób[31]. Gdyby do podanych wartości dołączyć mieszkańców Polski tylko pochodzenia żydowskiego, zakres ruchów migracyjnych byłby zdecydowanie większy.

Opisując wyjazdy z Polski po 1945 roku, należy zaznaczyć, „że **trendy migracyjne w PRL uwarunkowane były ściśle polityką ówczesnych władz**, która ujmując ogólnie, polegała na ograniczeniu wyjazdów z Polski, jak również przyjazdów do kraju"[32]. Zezwalały one m.in. w drodze „wyjątku" na opuszczenie Polski przez przedstawicieli mniejszości etnicznych – dotyczyło to przede wszystkim Żydów i Niemców. Liczniejsze wyjazdy Polaków za granicę zarówno na pobyt stały, jak i czasowy od połowy lat 50. związane były z „odwilżą polityczną" po dojściu do władzy Władysława Gomułki w 1956 roku[33]. **Zdynamizowanie** tych procesów nastąpiło **w latach 80.**, co było **uwarunkowane problemami natury zarówno politycznej, jak i gospodarczej**. Coraz częściej osoby opuszczające Polskę decydowały się na pozostanie w kraju, do którego wyjechały. Od 1981 do 1989 roku ich liczba wyniosła blisko 1 milion 100 tysięcy[34]. Oficjalnym powodem większości wyjazdów była turystyka[35].

Okres zmiany systemowej i przeprowadzone w tym czasie **Narodowe Spisy Powszechne (NSP) pozwoliły na określenie liczebności populacji przebywających poza krajem.** Według danych z grudnia 1988 roku było to 508 tysięcy, natomiast spis z grudnia 2002 roku wskazywał, że poza granicami Polski znajdowało się 786 tysięcy osób[36]. Ostatnie dostępne informacje, dotyczące skali migracji zagranicznych z *Narodowego Spisu Ludności i Mieszkań 2011*, szacowały liczbę czasowo przebywających za granicą powyżej 3 miesięcy na blisko 2 miliony osób[37].

---

[31] *Wysiedlenia wypędzenia i ucieczki 1939–1959. Atlas ziem Polski*, red. W. Sienkiewicz, G. Hryciuk, Warszawa 2008, s. 238.

[32] J. Balicki, E. Frątczak, C. B. Nam, *Przemiany ludnościowe. Fakty – interpretacje – opinie*, Warszawa 2007, s. 291.

[33] Ibidem.

[34] D. Stola, *Kraj bez wyjścia. Migracje z Polski 1949–1989*, Warszawa 2010, s. 490.

[35] J. Balicki, E. Frątczak, C. B. Nam, *Przemiany ludnościowe*, s. 293.

[36] A. Rajkiewicz, *Nad danymi NSP 2002 o migracjach zagranicznych ludności*, [w:] *Polityka społeczna. Wybrane problemy. Wybór artykułów z lat 1999–2005*, Warszawa 2005, s. 387.

[37] Wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011. Podstawowe informacje o sytuacji społeczno-demograficznej ludności Polski oraz zasobach mieszkaniowych, Warszawa 2012, s. 16.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Najnowsze migracje z Polski, które rozpoczęły się **po 1 maja 2004 roku**, po wejściu Polski do UE, są jednymi z najliczniejszych w historii. Warunkowane są one przede wszystkim przyczynami ekonomicznymi. Według danych GUS z listopada 2019 roku liczba osób czasowo przebywających poza Polską wynosiła około 2 milionów 455 tysięcy osób[38].

Ogromna była w Polsce także skala migracji wewnętrznych. Zasiedlanie po II wojnie światowej zachodnich i północnych obszarów kraju, industrializacja czy wreszcie dążenie do poprawy warunków życia spowodowały, iż w ciągu kilkudziesięciu lat liczba ludności miast wzrosła o około 7 milionów, stanowiąc blisko 60% całkowitej liczby mieszkańców kraju[39].

Skala wyjazdów i przemieszczeń Polaków na przestrzeni lat była zatem i jest na tyle znacząca, aby móc nasz kraj umieścić wśród najbardziej dotkniętych problemem migracji w skali Europy.

Skutki migracji[40]

Analiza **skutków migracji** tak międzynarodowych, jak i wewnętrznych może być prowadzona na różnych poziomach i z różnych perspektyw. Można zatem wyróżnić skutki ekonomiczne i społeczne, czy też konsekwencje migracji dla kraju pochodzenia i przyjmującego. Poniżej zostaną zaprezentowane pozytywne i negatywne następstwa i wyzwania związane z wyjazdami ludności.

Skutki pozytywne:

- szybszy rozwój gospodarczy krajów przyjmujących,
- napływowi pracownicy uzupełniają braki w sile roboczej w określonych branżach, są ponadto źródłem taniej siły roboczej, przyjmujący nie ponoszą bowiem żadnych kosztów ich przygotowania;
- poprawa struktury demograficznej kraju przyjmującego;
- poprawa sytuacji na rynku pracy w kraju pochodzenia;

---

[38] Informacja o rozmiarach i kierunkach emigracji z Polski w latach 2004–2018, Warszawa 2019, s. 2.

[39] A. Rajkiewicz, *Polityka społeczna wobec procesów migracyjnych*, [w:] *Polityka społeczna*, red. G. Firlit-Fesnak, M. Szylko-Skoczny, Warszawa 2007, s. 305 i nast.; Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej, s. 41.

[40] Szerzej na ten temat: J. Szkurłat, *Społeczne i ekonomiczne skutki migracji zagranicznych ludności jako jedno z wyzwań współczesności*, [w:] *Doradztwo międzykulturowe w dobie przemian cywilizacyjnych*, red. M. Krawczyk-Blicharska, R. Miszczuk, Kielce 2016.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

- rozwój sektora usługowego związanego z obsługą wyjeżdżających;
- kapitał finansowy przekazywany przez migrantów do kraju pochodzenia/miejsca zamieszkania, który wpływa znacząco na ożywienie gospodarcze;
- ogólne podniesienie poziomu zamożności w kraju/regionie pochodzenia migrantów;
- wzrost mobilności, zdobycie doświadczenia zawodowego, nowych kwalifikacji i kontaktów;
- rozwój osobisty wyjeżdżających, postawy tolerancji, otwartości, aktywności i samodzielności.

Skutki negatywne/wyzwania:

- niższe wymagania płacowe pracowników napływowych mogą skutkować obniżką płac pracowników miejscowych;
- potrzeba wspierania mniejszości narodowych;
- ryzyko tak zwanej turystyki socjalnej;
- ryzyko nadużyć wobec migrujących, np. ze strony nieuczciwych pośredników;
- ryzyko obarczania przybyszów z innych krajów odpowiedzialnością za problemy społeczne i ekonomiczne;
- ryzyko gettyzacji mniejszości w krajach przyjmujących;
- potrzeba zastąpienia wyjeżdżających nowymi pracownikami;
- ryzyko wyjazdów osób z najwyższymi i najbardziej poszukiwanymi kwalifikacjami oraz niewykorzystywanie przez wyjeżdżających posiadanych kompetencji;
- trudności wychowawcze w rodzinach migrantów, wynikające z braku jednego lub obojga rodziców;
- pogorszenie struktury demograficznej krajów pochodzenia;
- ryzyko depopulacji regionów najsilniej dotkniętych wyjazdami ludności.

Zróżnicowane skutki migracji powodują, iż zarówno **przeciwdziałanie** samemu **zjawisku**, jak i **ograniczanie jego negatywnych skutków wymagają** podejmowania **wielowymiarowych działań**. Warto jednak przy tym pamiętać, że zarówno historia świata, jak i Polski to historia migracji. Są one na stałe wpisane w życie społeczne i stanowią istotny element kształtujący społeczeństwa na przestrzeni wieków. **Niemożliwe** jest zatem zupełne zablokowanie czy też innymi słowy **zanegowanie możliwości przemieszczania się ludności.** Używanie takich argumentów w debacie publicznej jest tylko wykorzystywaniem błędnej retoryki w celu osiągnięcia doraźnych korzyści politycznych. **Miarą dojrzałości społeczeństwa i jego reprezentantów** jest natomiast **dyskusja na temat rozwiązań, które mogą**

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

służyć: poprawie warunków bytowych i pracy, co może przełożyć się na spadek zainteresowania wyjazdami pracowników, **wdrażaniu** mechanizmów i **procedur pozwalających na legalne zatrudnianie** wartościowych pracowników z zagranicy w celu uzupełnienia braków na rynku pracy, czy też wreszcie **budowaniu społeczeństwa otwartego, tolerancyjnego**, które obcych postrzega nie jako zagrożenie, ale jako członków tej samej wspólnoty i współobywateli.

Podsumowując:

1. **Migracje są stałym elementem kształtującym obraz społeczeństw**, a najlepszym przykładem tego są kraje, w których przedstawiciele innych nacji odgrywają ważne role, a odmienność etniczna, kulturowa i religijna nie jest piętnowana, natomiast wszyscy bez wyjątku mieszkańcy na równych prawach uczestniczą w życiu społecznym, gospodarczym czy politycznym.
2. **Migracje** – tak **zagraniczne**, jak i **wewnętrzne** – mogą mieć różne **przyczyny**, wśród których do najważniejszych zaliczają się: ekonomiczne (dążenie do poprawy poziomu życia) oraz polityczne: ucieczki, przesiedlenia, prześladowania.
3. **Polska to kraj,** który na przestrzeni wieków jest **jednym z najbardziej** – biorąc pod uwagę m.in. liczbę Polaków przebywających za granicą w stosunku do liczby mieszkańców – **odczuwających konsekwencje masowych wyjazdów i przemieszczeń ludności**.
4. **Zjawisko migracji generuje zróżnicowane skutki**, które w równym stopniu mogą być stymulatorem rozwoju dla krajów czy regionów pochodzenia, co przyczyniać się do ich stopniowej degradacji.

Polecana literatura uzupełniająca

Bauman Z., *Razem osobno*, Kraków 2003.
Grabowska-Lusińska I., Okólski M., *Emigracja ostatnia?*, Warszawa 2009.
Duszczyk M., *Polska polityka imigracyjna a rynek pracy*, Warszawa 2012.
Nesterowicz P., *Każdy został człowiekiem*, Wołowiec 2016.
Jaroszewska E., Rajkiewicz A., *Migracje, migranci i polityka migracyjna*, [w:] *Polityka społeczna*, red. G. Firlit-Fesnak, J. Męcina, Warszawa 2018.
Zdzieborska M., *Tamtego życia już nie ma. Reportaże o uchodźcach w Polsce*, Warszawa 2019.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Pytania dodatkowe do tematu

1. Zdefiniuj pojęcia: migracji, emigracji i imigracji oraz wskaż różnice między nimi.
2. Jakie są najważniejsze czynniki skłaniające do opuszczenia dotychczasowego miejsca zamieszkania przez migrantów?
3. Opierając się na charakterystyce skutków zjawiska migracji, spróbuj przedstawić katalog działań, które mogą zostać podjęte w celu ograniczenia jego negatywnych konsekwencji.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

MAGDALENA TOMALA
Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach
ORCID: 0000-0002-1654-3590

Zrównoważony rozwój – komu służy?

Rozwój – środowisko – gospodarka – społeczeństwo

Pytania „czym jest zrównoważony rozwój?" i „komu służy?" coraz częściej pojawiają się w dyskusji publicznej. Trudno ich uniknąć, myśląc o zarządzaniu w politykach publicznych. Zrównoważony rozwój odnosi się do wielu płaszczyzn zarządzania – na poziomie lokalnym, regionalnym, narodowym, jak i ponadnarodowym. Jest nie tylko koncepcją polityczną, ale i strategią działania władz samorządowych, które mogą i powinny wdrażać zasady zrównoważonego rozwoju. Dlaczego? Wydaje się, że takie zarządzanie nam się po prostu opłaca.

Czym jest zrównoważony rozwój?

Zrównoważony rozwój jest ideą polityczną oraz strategią działania. Jako idea określa długookresowe cele polityki międzynarodowej w zakresie problemów globalnych.

Zrównoważony rozwój to działania, które powinny być ekonomicznie żywotne (ang. *economically viable*), ekologicznie bezpieczne (ang. *ecologically sound*) i społecznie akceptowalne (ang. *socially acceptable*)

Ryc. 1. Działania na rzecz zrównoważonego rozwoju

Źródło: M. Tomala, *Zrównoważony rozwój w regionie Morza Bałtyckiego*, Kielce 2020.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Jako strategia jest przemyślanym planem rozwiązywania problemów globalnych na drodze współpracy międzynarodowej poprzez podejmowanie wspólnych działań oraz inicjowanie odpowiednich polityk narodowych oraz regionalnych i lokalnych.

Termin pojawił się dość późno w literaturze, gdyż został zdefiniowany w drugiej połowie XX w. przez Światową Komisję do spraw Środowiska i Rozwoju pod przewodnictwem Gro Harlem Brundtland, która wskazała, iż:

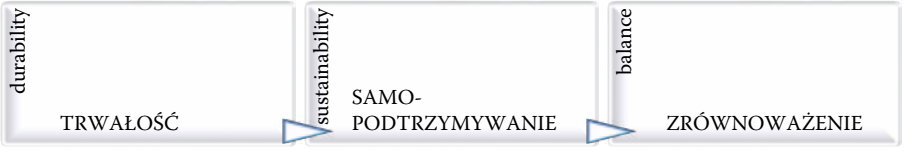
Na obecnym poziomie cywilizacyjnym możliwy jest rozwój zrównoważony, to jest taki rozwój, w którym potrzeby obecnego pokolenia mogą być zaspokojone bez umniejszania szans przyszłych pokoleń na ich zaspokojenie.

Gro Harlem Brundtland

20.04.1939 r.

Norweska polityk i lekarka, działaczka Partii Pracy i jej przewodnicząca w latach 1982–1991, parlamentarzystka i minister, trzykrotnie premier Norwegii (1981, 1986–1989 i 1990–1996), w latach 1998–2003 dyrektor generalny Światowej Organizacji Zdrowia (WHO). Zaangażowała się w działalność polityczną w ramach Partii Pracy. W latach 1984–1987 na zaproszenie sekretarza generalnego ONZ przewodniczyła Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju (WCED), która opracowała raport zatytułowany ***Nasza wspólna przyszłość***. W maju 1986 r. powróciła na stanowisko premiera, które zajmowała do października 1989 r. Ponownie objęła je w listopadzie 1990 r., urzędując do października 1996 r. W latach 1998–2003 była dyrektorem generalnym WHO. W 2007 r. została specjalnym przedstawicielem ONZ ds. zmian klimatu. W 1994 r. otrzymała Międzynarodową Nagrodę Karola Wielkiego.

Wśród kluczowych cech nowego paradygmatu, jakim jest zrównoważony rozwój, wskazywane są trzy idee: trwałość (ang. *durability*), samopodtrzymywanie (ang. *sustainability*) i zrównoważenie (ang. *balance*).



Ryc. 2. Idee zrównoważonego rozwoju

Źródło: M. Tomala, *Zrównoważony rozwój w regionie Morza Bałtyckiego*, Kielce 2020.

Początkowo termin „sustainable development" tłumaczono dosłownie jako rozwój samopodtrzymujący. Taka interpretacja nie była zgodna

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

z duchem czasu, ponieważ przypominała zasadę „perpetuum mobile". Tak skonstruowane sformułowanie nie pozwalało na właściwe wyjaśnienie idei, co w efekcie przyczyniło się do powstania różnych definicji oraz interpretacji zrównoważonego rozwoju. Pod koniec lat 80. XX w. John Pezzey zidentyfikował aż ponad 60 definicji. Dlatego cechy na rycinie 1 wskazują, że zrównoważony rozwój reprezentuje niekonwencjonalne (alternatywne) koncepcje rozwoju.

1. **Koncepcja trwałego rozwoju** – jako odpowiednik *durable development* – opiera się na zasadach trwałości, które mają podstawowe znaczenie dla wyjaśnienia istoty konwencjonalnego i niekonwencjonalnego rozwoju. W kontekście zasad trwałości jest to kategoria szersza niż rozwój zrównoważony. Można przyjąć, że jest to rozwój, który ma cechę trwałości. Poszczególnym wariantom cechy trwałość (*durability*) przyporządkowany jest więc określony poziom pola etycznego (od egocentryzmu do biocentryzmu) i określony wariant koncepcji trwałego rozwoju (rozwój o słabej trwałości, o wrażliwej trwałości, o silnej trwałości i trwałości restrykcyjnej). Zasady trwałości odzwierciedlają różny poziom ekonomicznego, ekologicznego lub też czysto etycznego odniesienia. Odzwierciedlają one również istniejący konflikt między konserwatywnym podejściem do środowiska i ekspansywnymi, w stosunku do zasobów środowiska, formami gospodarowania. Pojęcie trwałości jest więc stopniowane według „surowości" czy restrykcyjności zasady zachowania kapitału naturalnego i odzwierciedla przejście od założenia doskonałej substytucji kapitałów przez ich komplementarność do dominacji ważności kapitału naturalnego.
2. **Koncepcja samopodtrzymywania** – podtrzymywania sprawiedliwości w dostępie do środowiska (w wersji międzypokoleniowej i wewnątrzpokoleniowej). Przyjmując ogólną definicję rozwoju jako procesu zmian ocenianych pozytywnie z punktu widzenia określonego systemu wartości, możliwe staje się przybliżenie koncepcji na podstawie procesu zmian, który ma mieć cechę samopodtrzymywania, ocenianą pozytywnie z punktu widzenia co najmniej antropocentrycznego systemu wartości, czyli systemu wychodzącego poza egoizm egocentryzmu.
3. **Koncepcja równoważenia rozwoju** – na podstawie ogólnej definicji rozwoju można przyjąć, że rozwój zrównoważony to taki proces zmian (rozwój), który realizuje cechę zrównoważenia ocenianą pozytywnie z punktu widzenia co najmniej antropocentrycznego systemu wartości lub – krócej, choć mniej precyzyjnie – rozwój, który ma cechę zrównoważenia. Cecha ta ma już wiele sektorowych konkretyzacji, m.in. w takich pojęciach, jak: zrównoważony transport, zrównoważona gospodarka leśna, zrównoważona energia, zrównoważona turystyka,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

zrównoważona konsumpcja i produkcja czy zrównoważona gospodarka energetyczna.

Jakie wydarzenia przyczyniły się do rozwoju koncepcji zrównoważonego rozwoju?

Liczne przykłady zastosowania tej idei można przedstawić już w wieku XVIII i XIX. Za prekursora idei zrównoważonego rozwoju uważa się Hansa Carla von Carlowitza, który w książce *Sylvicultura oeconomica oder haußwirthliche Nachricht und Naturmäßige Anweisung zur wilden Baum--Zucht* przedstawił koncepcję trwałości opartą na modelu zrównoważonego leśnictwa. Autor wskazywał na potrzebę zrównoważonego gospodarowania lasem, aby wycinać tylko tyle drzew, ile można w to miejsce zasadzić.

W Stanach Zjednoczonych prekursorem zrównoważonego rozwoju był geograf, twórca książki *Man and Nature Or, Physical Geography as Modified by Human Action* (*Człowiek i natura: Lub, geografia fizyczna zmodyfikowana przez działanie człowieka*) George Perkins Marsh (1801–1882), który podjął się analizy zmian środowiska naturalnego, wynikających z działalności człowieka. W swojej pracy podkreślił, iż „zniszczenie lasów, osuszenie jezior i bagien, działalność w zakresie rolnictwa i przemysłu doprowadziły do wielkich zmian wilgotnościowych, termicznych, elektrycznych i chemicznych warunków atmosfery [...]; i wreszcie, że miliardy form zwierzęcego i roślinnego życia, które zapełniały Ziemię w czasie, kiedy człowiek po raz pierwszy pojawił się na wielkiej scenie przyrody, [...] były w dużym stopniu zmienione ilościowo, a nawet całkowicie wyeliminowane".

Adam Smith w swoim dziele *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nation* (*Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów)* napisał, iż „ogólna działalność produkcyjna społeczeństwa nie może nigdy przekroczyć rozmiarów, jakie zakreśla wielkość kapitałów, które społeczeństwo może w niej ulokować". Z kolei Thomas R. Malthus w 1798 roku w pracy pod tytułem *An Essay on the Principle of Population* (*Prawo ludności*) rozważał kwestie związane z ograniczonymi zasobami Ziemi wobec stale rosnącej populacji ludności.

Aspekt ograniczonych zasobów był szerzej rozwinięty w literaturze XIX w. przez angielskich ekonomistów. Wśród nich m.in. David Ricardo, jak i John Stuart Mill argumentowali na rzecz pewnych elementów zrównoważonego rozwoju. Z kolei William Stanley Jevons w opublikowanej w 1865 roku książce pt. *The Coal Question: An Inquiry Concerning the Progress of the Nation and the Probable Exhaustion of Our Coal Mines* (*Problem wę-*

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

gla) zastanawiał się, jak w związku z ograniczonymi zasobami węgla można zrównoważyć zwiększającą się wśród Brytyjczyków konsumpcję energii.

Koncepcja zrównoważonego rozwoju w XX w. badana była przede wszystkim z perspektywy nauk ekonomicznych oraz przyrodniczych. W 1962 roku ukazała się książka autorstwa Rachel Carson pt. *Silent Spring* (*Milcząca wiosna*), w której autorka podjęła problem zanieczyszczenia środowiska naturalnego. W publikacji oskarżyła przemysł chemiczny, rolników i naukowców o stosowanie coraz większych ilości syntetycznych pestycydów, niewystępujących naturalnie substancji chemicznych używanych do ochrony roślin przed owadami, infekcjami grzybiczymi czy chwastami. Pomimo dyskusji nad racjonalnością stosowanych przez autorkę argumentów, należy stwierdzić, iż *Silent Spring* to książką, uznawaną za dającą początek polityki wobec zasobów Ziemi oraz kamień węgielny ruchów zielonych o światowym zasięgu, takich jak Greenpeace czy Friends of Earth.

Analizując genezę rozwoju zrównoważonego, warto również przytoczyć koncepcję „zerowego wzrostu" Johna Stuarta Milla, w której skoncentrował swoje badania na analizach wpływu usytuowania jednostek ludzkich w przestrzeni na rodzaj zachodzących stosunków między nimi. Jako jeden z nielicznych naukowców XIX w. wychodził z założenia, że miarą postępu nie musi być ilość produkowanych dóbr materialnych, a dla szczęścia jednostek równie duże znaczenie ma dobrobyt pozaekonomiczny.

W obliczu coraz większych oznak kryzysu ekologicznego badaniem działalności człowieka w stosunku do środowiska naturalnego zajęły się liczne gremia międzynarodowe. Należy w tym miejscu podkreślić rolę, jaką dla rozwoju koncepcji zrównoważonego rozwoju odegrał raport pt. *Człowiek i jego środowisko* (*The problems of human environment*), przedstawiony w 1969 roku przez sekretarza generalnego ONZ Sithu U Thanta. Zaprezentowany dokument był pierwszym w historii, który zawierał dane wskazujące na zniszczenie środowiska i jego konsekwencje, wzywając jednocześnie wszystkie państwa do racjonalnego korzystania z zasobów Ziemi i do wysiłków na rzecz ochrony ekosystemu. Ponadto w raporcie znalazł się wykaz zagrożeń istotnych dla całej ludzkości. U Thant nawoływał tym samym do współpracy w rozwiązywaniu problemów ekologicznych przez całą społeczność międzynarodową.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Nie chciałbym, aby moje słowa zabrzmiały zbyt dramatycznie, ale na podstawie danych, do których mam dostęp jako sekretarz generalny, mogę wysunąć jeden tylko wniosek, a mianowicie, że członkom Narodów Zjednoczonych pozostało może 10 lat na uregulowanie zastarzałych waśni i podjęcie wspólnej ogólnoświatowej inicjatywy w celu zahamowania wyścigu zbrojeń, poprawy warunków środowiskowych człowieka, zlikwidowania groźby eksplozji demograficznej oraz nadania należytego rozmachu wysiłkom w dziedzinie rozwoju. Jeżeli w tym czasie nie zorganizuje się współdziałania na skalę światową, to obawiam się, że wspomniane przeze mnie problemy osiągną tak zatrważające rozmiary, że ich opanowanie nie będzie już w naszej mocy.

Sekretarz Generalny ONZ U Thant

Wzrost świadomości społecznej związanej z nagłośnieniem problemów ekologicznych przyczynił się do rozwoju badań naukowych. Wśród wielu opracowań na ten temat na uwagę zasługują prace środowiska naukowców skupionych wokół Klubu Rzymskiego. Zaprezentowali oni światowej opinii publicznej opracowania prezentujące kwestie problemów globalnych, z których najgłośniejszym echem odbiły się trzy pierwsze: *Granice wzrostu* z 1972 roku, *Ludzkość w punkcie zwrotnym* z 1974 roku oraz *O nowy ład międzynarodowy* z 1976 roku. Kontrowersje wokół opublikowanych prac zaowocowały prawdziwą erupcją artykułów i monografii, poświęconych zrównoważonemu rozwojowi. W kolejnych latach koncepcja została rozwinięta przede wszystkim przez ekonomistów, takich jak: Partha S. Dasgupta i Geoffrey M. Heal, Robert M. Solow i Joseph E. Stiglitz, którzy w latach 70. XX w. podjęli temat badania granic wzrostu oraz analizowali wpływ nieodnawialnych zasobów na istniejące teorie wzrostu gospodarczego.

Klub Rzymski jest międzynarodową organizacją typu think tank, założoną w 1968 roku. Zrzesza naukowców, polityków i biznesmenów, zajmuje się badaniem i publikowaniem analiz na temat globalnych problemów świata, w tym związanych z zagrożeniami środowiska. Ponadto Klub Rzymski jest uznawany za protoplastę ruchów proekologicznych na Zachodzie.

Równowaga światowa miała zostać osiągnięta według Klubu poprzez:

- ograniczenie wzrostu liczby ludności,
- zmniejszenie zużycia zasobów nieodnawialnych,
- racjonalne zużywanie surowców odnawialnych.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Do kogo adresowany jest zrównoważony rozwój?

Zrównoważony rozwój nawiązuje do tworzenia poczucia wspólnoty. **Oznacza tworzenie relacji między człowiekiem a środowiskiem, które powinny kształtować się na zasadzie równowagi oraz synergii**. Na ten element wskazują Franciszek oraz Barbara Piontek, którzy definiują zrównoważony rozwój jako poprawę jakości życia współczesnych i przyszłych pokoleń poprzez kształtowanie właściwych proporcji między trzema rodzajami kapitału: ekonomicznym (E), ludzkim (L) i przyrodniczym (P). Używa się skrótu 3 x P, od angielskich wyrazów *planet* (Ziemia), *people* (ludzie), a na samym końcu *profit* (zysk).

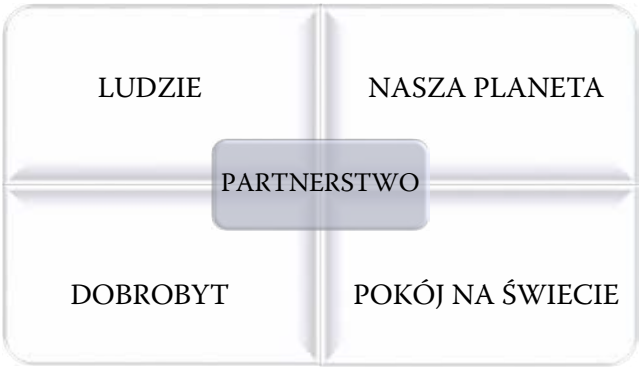
Taka kolejność sugeruje nacisk przede wszystkim na zachowanie zasobów Ziemi, niezagrażanie środowisku, a dopiero na samym końcu dostrzegany jest zysk. Definicja ta podkreśla znaczenie odbiorców zrównoważonego rozwoju. **Wskazuje na żyjące obecnie społeczeństwo, jak i przyszłe pokolenia**.

Ryc. 3. Kapitał zrównoważonego rozwoju

Źródło: M. Tomala, *Zrównoważony rozwój w regionie Morza Bałtyckiego*, Kielce 2020.

Podstawą koncepcji zrównoważonego rozwoju są ludzie jako podmioty oddziałujące na środowisko, nasza planeta jako obszar (przedmiot) oddziaływania ludzi oraz metoda działania, czyli partnerstwo, ponieważ tylko zintegrowane działania pozwolą na osiągnięcie celu tej koncepcji, czyli dobrobytu i pokoju na świecie.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376



Ryc. 4. Partnerstwo na rzecz zrównoważonego rozwoju

Źródło: M. Tomala, *Zrównoważony rozwój w regionie Morza Bałtyckiego*, Kielce 2020.

Pięć wymienionych elementów ma w koncepcji zrównoważonego rozwoju następujące znaczenie:

- **Ludzie** – jesteśmy zdeterminowani do wyeliminowania ubóstwa i głodu we wszystkich ich formach i wymiarach oraz zapewnienia wszystkim ludziom możliwości wykorzystania swojego potencjału z godnością, w zdrowym środowisku i zgodnie z zasadą równości.
- **Nasza planeta** – chcemy chronić Ziemię przed pogarszającym się stanem środowiska poprzez zrównoważoną konsumpcję i produkcję, zrównoważone zarządzanie surowcami naturalnymi i podejmowanie pilnych działań przeciwdziałających zmianom klimatycznym, wspierając potrzeby obecnych i przyszłych pokoleń. Już obecnie dostrzegamy, że zmiany klimatyczne mają wpływ na zdrowie publiczne, bezpieczeństwo żywnościowe i wodne, migrację, zachowanie pokoju i bezpieczeństwa na świecie. Inwestowanie w zrównoważony rozwój pomoże przeciwdziałać zmianom klimatycznym przez redukcję emisji i budowanie odporności na skutki katastrof. Działania podjęte w kwestii zmian klimatycznych będą napędzały zrównoważony rozwój i na odwrót.
- **Dobrobyt** – chcemy zapewnić wszystkim ludziom godne i satysfakcjonujące życie oraz sprawić, żeby rozwój gospodarczy, społeczny i technologiczny zachodził w zgodzie z naturą.
- **Pokój na świecie** – budujemy pokojowe i inkluzywne społeczeństwa, wolne od strachu i przemocy. Nie ma zrównoważonego rozwoju bez pokoju, podobnie jak nie ma pokoju bez zrównoważonego rozwoju.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

- **Partnerstwo** – jako metoda realizacji koncepcji oznacza, że zmobilizujemy środki potrzebne do wdrożenia tej agendy poprzez rewitalizację globalnego partnerstwa na rzecz zrównoważonego rozwoju w duchu wzmocnionej globalnej solidarności, partnerstwa skupionego w szczególności na potrzebach najbiedniejszych osób i najbardziej wrażliwych grup, oraz we współpracy wszystkich państw, stron i ludzi na całym świecie.

Jak rozwijała się koncepcja zrównoważonego rozwoju?

Idea zrównoważonego rozwoju, która pojawiła się w latach 60. XX w. w warunkach postępu cywilizacyjno-kulturowego oraz nasilającego się kryzysu środowiskowego, wymagała od społeczności międzynarodowej proekologicznych zmian systemowych we wszystkich sferach życia społecznego. Jej fundamentem było dążenie do harmonizowania społecznych i ekonomicznych aspektów życia człowieka z przyrodą. Celem, który chcieli osiągnąć jej twórcy, miał być wzrost zarówno przyrodniczo, jak i kulturowo uwarunkowanej jakości życia, uwzględniający sprawiedliwość międzypokoleniową i międzygatunkową. Za złotą zasadę zrównoważonego rozwoju przyjęto postulat, aby aby warunki pozostawione następnym pokoleniom pozwoliły im rozwijać nie gorzej niż żyjącym współcześnie.

Tak rozumiany ekorozwój, rozwój samopodtrzymujący czy trwały rozwój wymagał od społeczności międzynarodowej sprecyzowania norm zrównoważonego rozwoju, usystematyzowania celów czy choćby określenia strategii rozwoju koncepcji. Niezbędne w tej kwestii stały się przekształcenia ekonomiczne, społeczne, techniczne i przestrzenne, zmierzające do zapewnienia dobrobytu obecnym i przyszłym pokoleniom zarówno w przestrzeni globalnej, jak i regionalnej.

Normy i zasady zrównoważonego rozwoju w wiekach XX oraz XXI nie były kształtowane przez państwa, ton dyskusji na temat ideałów nadawały najważniejsze organizacje międzynarodowe: Organizacja Narodów Zjednoczonych oraz Unia Europejska. Oznacza to, iż zasady oraz ideały zrównoważonego rozwoju są wynikiem szerokiego konsensusu przedstawicieli państw na poziomie ponadnarodowym i odbywały się w ramach międzynarodowych konferencji, z których najważniejsze to:

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Ryc. 5. Kształtowanie się koncepcji zrównoważonego rozwoju

Źródło: M. Tomala, *Zrównoważony rozwój w regionie Morza Bałtyckiego*, Kielce 2020.

- **Konferencja w Sztokholmie (1972 r.)**

Impulsem, który wywołał wzrost zainteresowania społeczności międzynarodowej zrównoważonym rozwojem była prośba Sekretarza Generalnego ONZ U Thanta, który zwrócił się do rządów państw członkowskich ONZ oraz jej organizacji wyspecjalizowanych, z propozycją zwołania w 1972 roku światowej konferencji na temat ochrony środowiska. W jej efekcie 5–16 czerwca 1972 roku w Sztokholmie odbyła się Konferencja Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie środowiska naturalnego człowieka.

Uczestniczyło w niej 113 państw. Była próbą odpowiedzi na pytania o wysoki wzrost demograficzny, szybkie zużywanie się zasobów naturalnych, narastające zanieczyszczenie środowiska, problem ubóstwa, destabilizacji systemów przyrodniczych oraz społeczno-ekonomicznych na świecie. Uczestnicy obradowali pod hasłem „**Mamy tylko jedną Ziemię**". Ich ustalenia zostały przedstawione 16 czerwca w dokumencie *Deklaracja Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie naturalnego środowiska człowieka*, tzw. Deklarację sztokholmską. Dokument składa się ze wstępu (preambuły) i 26 zasad.

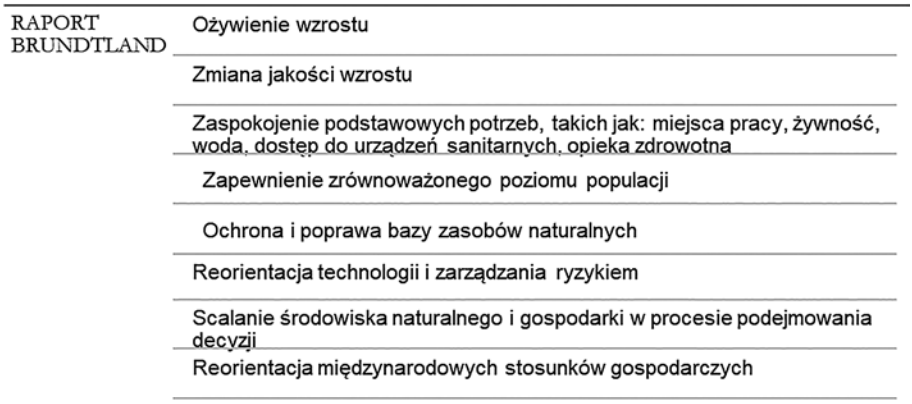
Najważniejsze zasady, zawarte w Deklaracji, to:

DEKLARACJA SZTOKHOLMSKA	prawo do odpowiednich warunków życia w środowisku
	odpowiedzialność za chronienie i polepszanie środowiska dla obecnych i przyszłych pokoleń
	odpowiedzialność człowieka za dziedzictwo naturalne
	walka z zanieczyszczeniem ekosystemów
	polityka ekologiczna

Ryc. 6. Zasady zrównoważonego rozwoju w świetle Deklaracji Sztokholmskiej

Źródło: M. Tomala, *Zrównoważony rozwój w regionie Morza Bałtyckiego*, Kielce 2020.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376


RAPORT BRUNDTLAND
Ożywienie wzrostu
Zmiana jakości wzrostu
Zaspokojenie podstawowych potrzeb, takich jak: miejsca pracy, żywność, woda, dostęp do urządzeń sanitarnych, opieka zdrowotna
Zapewnienie zrównoważonego poziomu populacji
Ochrona i poprawa bazy zasobów naturalnych
Reorientacja technologii i zarządzania ryzykiem
Scalanie środowiska naturalnego i gospodarki w procesie podejmowania decyzji
Reorientacja międzynarodowych stosunków gospodarczych

Ryc. 7. Idea zrównoważonego rozwoju w świetle Raportu Brundtland

Źródło: M. Tomala, *Zrównoważony rozwój w regionie Morza Bałtyckiego*, Kielce 2020.

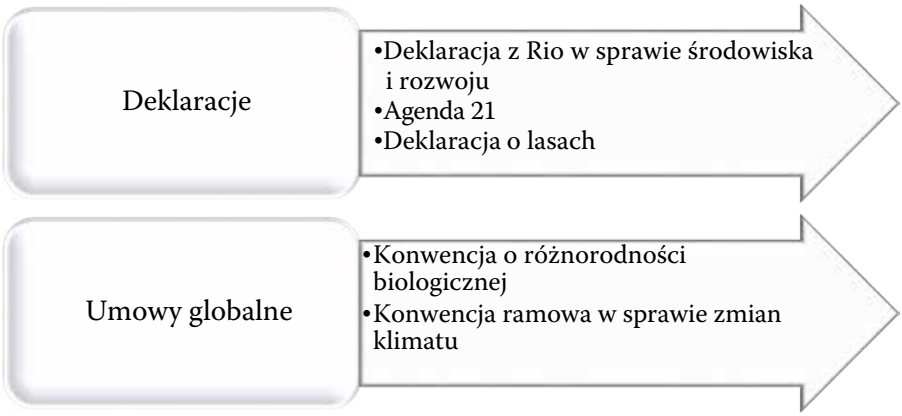
Miały one inspirować państwa do ochrony i poprawy środowiska naturalnego człowieka. W preambule wskazano, że środowisko pozostające w stanie naturalnym i przekształcone w wyniku ludzkiej działalności wpływa na dobrobyt i korzystanie z podstawowych praw człowieka. Dlatego ochrona i ulepszanie środowiska ma znaczenie dla rozwoju gospodarczego i powinna być traktowana jako obowiązek wszystkich rządów na świecie. Istotne znaczenie mają szkody wyrządzane środowisku, które w sposób niekorzystny wpływają na człowieka.

Jedenaście lat po Konferencji w Sztokholmie na zlecenie Zgromadzenia Ogólnego ONZ powołana została Światowa Komisja ds. Środowiska i Rozwoju, zwana Komisją Brundtland. W rezultacie jej prac powstało sprawozdanie *Our Common Future* (*Nasza wspólna przyszłość*). Dokument opublikowany w marcu 1987 roku był pierwszym, który koncentrował uwagę na globalnej równowadze rozwoju: „Zrównoważony rozwój to taki, który zaspokaja potrzeby obecnego pokolenia bez uszczerbku dla możliwości zaspokajania własnych potrzeb przyszłych pokoleń.

W istocie zrównoważony rozwój to proces zmian, w którym eksploatacja zasobów, kierunek inwestycji, ukierunkowanie rozwoju technologicznego i zmian instytucjonalnych są dostosowane do przyszłości, jak również bieżących potrzeb".

Najważniejszą ideą wprowadzoną do dyskursu było odejście od koncepcji „fizycznego" w kierunku społeczno-gospodarczego modelu zrównoważonego rozwoju. Fizyczny zrównoważony rozwój można zrealizować w sztywnym, opartym na prawie i kontroli otoczeniu społeczno-politycznym (patrz Strategia), ale nie można go zabezpieczyć bez polityki aktyw-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376



Ryc. 8. Porozumienia konferencji w Rio de Janeiro

Źródło: M. Tomala, *Zrównoważony rozwój w regionie Morza Bałtyckiego*, Kielce 2020.

nie zaangażowanej w takie kwestie, jak: dostęp do zasobów i dystrybucja kosztów i korzyści. Innymi słowy, zrównoważony rozwój „Naszej wspólnej przyszłości" został zdefiniowany poprzez osiąganie społecznych i gospodarczych celów, a nie przez hipotetyczny pomiar kondycji środowiska.

- **Konferencja w Rio de Janeiro (1992 r.)**

Na początku lat 90. XX w. można było zaobserwować proces instytucjonalizacji zrównoważonego rozwoju. Polegał on na utrwalaniu i standaryzowaniu działań. Raport Brundtland dał podwaliny do zwołania Konferencji Narodów Zjednoczonych na temat Środowiska i Rozwoju. W czerwcu 1992 roku ONZ zorganizowała w Rio de Janeiro Konferencję Narodów Zjednoczonych „Środowisko i rozwój" (ang. *UN Conference on Environment and Development*), która stanowiła punkt zwrotny w historii ochrony środowiska na świecie. Uwidoczniła rzeczywistą skalę problemów zanieczyszczenia środowiska naturalnego i w tym zakresie wskazała kierunki oraz sposoby ich zwalczania. W wyniku porozumienia uczestniczących stron Konferencji przyjęto trzy dokumenty o charakterze deklaratywnym oraz dwie wiążące umowy globalne:

Pierwszy z wyżej wymienionych dokumentów to Deklaracja w sprawie środowiska i rozwoju (tzw. Deklaracja z Rio). Stanowiła ona przełomowy moment w definiowaniu znaczenia ochrony środowiska w hierarchii celów społecznych. Nowe podejście do zrównoważonego rozwoju widoczne było już w pierwszych zdaniach deklaracji, podkreślających, iż „istoty ludzkie znajdują się w centrum uwagi w dążeniach do zrównoważonego rozwoju oraz mają prawo do zdrowego i twórczego życia, w harmonii z przyrodą".

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Można uznać, iż poprzez skonstruowanie 27 zasad zrównoważonego rozwoju deklaracja w sposób najbardziej kompleksowy definiuje tę inicjatywę.

Podczas konferencji ponownie uwidoczniły się różnice między państwami bogatymi i biednymi. Odnosiły się one z jednej strony do państw uprzemysłowionych, które za cel stawiały sobie globalne zmiany klimatyczne i wycinanie lasów tropikalnych, z drugiej strony – do państw nieuprzemysłowionych, dla których najważniejszymi problemami była bieda i jej skutki.

Szczególnie drażliwe kwestie dotyczyły podejmowania międzynarodowych działań i międzynarodowej odpowiedzialności za globalne środowisko, co uwidoczniło się zwłaszcza podczas opracowywania Globalnego Programu Działań — Agenda 21 (ang. *Adoption of Agreement on Global Environment and Development*). Ten rozbudowany dokument, obejmujący 600 stron, zawiera kompleksowy, globalny program pożądanych działań w zakresie rozwoju i środowiska. Podkreśla znaczenie państw uprzemysłowionych, które sprzyjając zrównoważonemu rozwojowi, powinny dążyć do zmiany polityki gospodarczej, energetycznej, komunikacyjnej, jak i w dziedzinie rolnictwa oraz handlu. Agenda 21 była odzwierciedleniem globalnego konsensusu i politycznego zaangażowania we współpracę na rzecz rozwoju i środowiska".

- **Konferencja w Johannesburgu (2002 r.)**

Omówione wyżej konferencje, raporty czy debaty na temat zrównoważonego rozwoju, w ocenie dziennikarzy i badaczy, nie przyniosły oczekiwanych rezultatów zarówno w biznesie, jak i polityce. Na przełomie tysiąclecia w dyskursie naukowym zwracano uwagę na znaczenie dysproporcji rozwojowych między państwami biednymi i bogatymi, brak poprawy w tym zakresie, wręcz pogłębianie się różnic między nimi. Ponadto w 1999 roku firma Gallup International Association przeprowadziła na własny koszt ankietę milenijną. W tym największym na świecie badaniu opinii publicznej wzięło udział 57 000 dorosłych osób z 60 krajów. Odpowiadali oni na pytanie, co najbardziej liczy się w życiu. Zdecydowana większość respondentów wyraziła niezadowolenie ze stanu przestrzegania praw człowieka. Ponadto badana grupa była zdania, że ich rządy robią zbyt mało, aby poprawić stan środowiska naturalnego[1].

Stąd zrodził się pomysł zorganizowania Szczytu Milenijnego. Jego twórcą był Kofi Annan, Sekretarz Generalny ONZ, który we wrześniu 2002 roku

[1] Zgromadzenie Milenijne Narodów Zjednoczonych, *My, Ludy: Rola Narodów Zjednoczonych w Dwudziestym Pierwszym Wieku*, Raport Sekretarza Generalnego, 27 marca 2000, nr A/54/2000, s. 13.

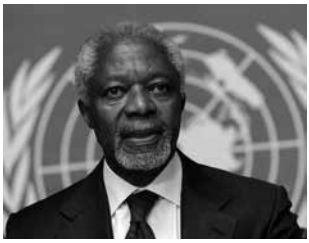
Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

przedstawił raport *We the Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century* (*My Ludy: rola Narodów Zjednoczonych w XXI w.).*

Kofi Annan

(8.04.1938–18.08.2018)

Pochodzący z Ghany, siódmy Sekretarz Generalny ONZ. Jako pierwszy Sekretarz Generalny wybrany spośród personelu organizacji objął swój urząd 1 stycznia 1997 roku. 29 stycznia 2001 Zgromadzenie Ogólne, zgodnie z rekomendacją Rady Bezpieczeństwa, powołało go przez aklamację na drugą kadencję, rozpoczynającą się 1 stycznia 2002 i trwającą do 31 grudnia 2006 roku.



Źródło: za REUTERS/Denis Balibouse/FORUM https://www.pb.pl/zmarl-kofi-annan-937545.

Najważniejszymi zadaniami, jakich realizację wyznaczył sobie Kofi Annan podczas pełnienia powierzonej mu funkcji było ożywienie ONZ na drodze całościowego programu reform; wzmocnienie tradycyjnej roli ONZ jako organizacji działającej na rzecz pokoju i rozwoju; obrona praw człowieka, rządów prawa oraz upowszechnianie podstawowych wartości: równości, tolerancji i godności zgodnie z duchem Karty Narodów Zjednoczonych; oraz odbudowanie zaufania społeczności międzynarodowej dla ONZ poprzez, jak sam to ujął, przybliżenie ONZ do ludzi.

Wzywał w nim państwa do zaangażowania się w działania na rzecz likwidacji ubóstwa, nierówności, poprawy poziomu edukacji, ograniczenia rozprzestrzeniania się AIDS, walki z przemocą oraz ochrony środowiska. Owocem konferencji była lista ośmiu zobowiązań, określanych mianem Milenijnych Celów Rozwoju:

CEL 1: Wyeliminowanie skrajnego ubóstwa i głodu poprzez zmniejszenie o połowę liczby ludzi, których dochód nie przekracza 1 dolara dziennie

CEL 2: Zapewnienie powszechnego nauczania na poziomie podstawowym poprzez zapewnienie wszystkim chłopcom i dziewczętom możliwości ukończenia pełnego cyklu nauki na poziomie podstawowym.

CEL 3: Promocja równości płci i awans społeczny kobiet poprzez wyeliminowanie nierównego dostępu płci do pierwszego i drugiego szczebla edukacyjnego do 2005 roku, a na wyższych szczeblach do 2015 roku.

CEL 4: Ograniczenie umieralności dzieci poprzez zmniejszenie o 2/3 wskaźnika umieralności dzieci w wieku do 5 lat.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

CEL 5: Poprawa opieki zdrowotnej nad matkami poprzez zmniejszenie o ¾ wskaźnika umieralności matek.

CEL 6: Ograniczenie rozprzestrzeniania się HIV/AIDS, malarii i innych chorób poprzez powstrzymanie rozprzestrzeniania się HIV/AIDS i ograniczenie nowych zakażeń, powstrzymanie rozprzestrzeniania się malarii i innych groźnych chorób oraz ograniczenie nowych zachorowań.

CEL 7: Stosowanie zrównoważonych metod gospodarowania zasobami naturalnymi poprzez uwzględnienie zasad zrównoważonego rozwoju w krajowych strategiach i programach, stosowanie metod hamujących zubożenie środowiska naturalnego. Zmniejszenie o połowę liczby ludzi pozbawionych stałego dostępu do czystej wody pitnej. Do 2020 roku osiągnięcie znacznej poprawy warunków życia przynajmniej 100 milionów mieszkańców slumsów.

CEL 8: Stworzenie globalnego partnerskiego porozumienia na rzecz rozwoju poprzez wypracowanie dostępnego dla wszystkich, opartego na jasnych przepisach, przewidywalnego i nikogo nie dyskryminującego systemu handlowo–finansowego, zobowiązanie uczestników systemu do podejmowania działalności promującej dobre praktyki rządzenia, rozwój i ograniczanie ubóstwa, uwzględnienie szczególnych potrzeb państw najsłabiej rozwiniętych, wyspiarskich i śródlądowych, wypracowanie strategii na rzecz zapewnienia pracy młodemu pokoleniu, zwiększenie dostępu do leków dla krajów rozwijających się oraz umożliwienie im korzystania z dobrodziejstw nowoczesnej technologii.

Tematy poruszone podczas Milenijnego Szczytu, dotyczące skutków, jakie niesie ze sobą zdegradowane środowisko dla ubogich oraz zagrożeń dla środowiska, wynikających z ubóstwa, kontynuowano podczas kolejnego Szczytu Ziemi ONZ w Johannesburgu w Republice Południowej Afryki.

Światowy Szczyt Zrównoważonego Rozwoju (ang. *The World Summit in Sustainable Development* – WSSD) odbył się w 2002 roku, dziesięć lat po Szczycie w Rio de Janeiro. Priorytetowymi obszarami były: woda, energia, zdrowie, rolnictwo oraz bioróżnorodność. Jak wskazał Kofi Annan, „*Szczyt w Johannesburgu jest okazją, by nabrać nowej dynamiki w dążeniu do zbudowania bezpiecznej przyszłości. Szczyt musi zjednoczyć świat i doprowadzić do zawiązania globalnych sojuszy w celu realizacji Agendy 21. Jego uczestnicy powinni przekazać przesłanie, że zrównoważony rozwój jest nie tylko koniecznością, ale również wyjątkową okazją do stworzenia trwalszej podstawy funkcjonowania naszych gospodarek i społeczeństw*".

Do najważniejszych kwestii omawianych podczas Konferencji należały: finansowanie i pomoc dla państw rozwijających się, zagadnienia handlu międzynarodowego i likwidacji barier handlowych, edukacja i nauka, udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji, a także kształtowanie wzorców kon-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

sumpcji i stylu życia. Ponadto wiele uwagi poświęcono sprawom regionalnej współpracy na rzecz zrównoważonego rozwoju na kontynencie afrykańskim.

- **Konferencja w Rio de Janeiro (2012 r.)**

Początek XXI w. wiąże się z konsekwencjami, jakich doświadczyły wszystkie gospodarki narodowe z powodu kryzysu, który wybuchł w Stanach Zjednoczonych w latach 2007–2009. Choć jego skutki były odczuwane przez państwa w różnym stopniu, to jednak spowolnienie gospodarcze uwidoczniło proces ubożenia wielu grup społecznych i zawodowych. Szczególnie widoczny był wzrost bezrobocia w państwach słabo rozwiniętych lub rozwijających się.

Problemy, z jakimi borykała się społeczność międzynarodowa odegrały decydującą rolę w określeniu priorytetów szczytu ONZ w Rio de Janeiro (Rio +20). Został on zwołany w celu wypracowania nowych celów zrównoważonego rozwoju. W efekcie obrad przedstawiciele około 200 państw przyjęli deklarację, zobowiązując się tym samym do ustalenia do 2015 roku nowych założeń dotyczących omawianej polityki.

W deklaracji pt. *The Future We Want* (*Przyszłość, jaką chcemy mieć*) odnowiono zobowiązanie na rzecz zrównoważonego rozwoju i idei zrównoważonej przyszłości na płaszczyźnie ekonomicznej, społecznej i środowiskowej. Składała się z sześciu części, w których podkreślono: znaczenie eliminacji ubóstwa, które obecnie stanowi największe wyzwanie społeczności międzynarodowej, politycznej odpowiedzialności państw, konieczność współpracy w pokonywaniu już istniejących problemów, jak i tych, które mogą pojawić się w przyszłość, kwestie związane z tzw. zieloną gospodarką i zmniejszeniem obszarów biedy na świecie. Znaczenie rozwiązań instytucjonalnych w zakresie omawianej koncepcji, realizacji celów konferencji, sposobów realizacji celów. W tym aspekcie podkreślono znaczenie finansowania działań, wzywając państwa wysoko rozwinięte do pomocy rozwojowej.

Proces formułowania SDGs był częścią prac nad globalną agendą rozwojową po 2015 roku (ang. *Post-2015 Development Agenda*). Prace były prowadzone w ramach systemu Narodów Zjednoczonych. Agenda miała na celu doprowadzić do dokończenia realizacji Celów Milenijnych oraz dalszego globalnego rozwoju. Podstawowe elementy składowe Agendy obejmują:

- deklarację polityczną;
- cele zrównoważonego rozwoju – SDGs;
- środki wdrożeniowe (ang. *Means of Implementation* – MoI);
- globalne partnerstwo;
- proces przeglądowy Agendy oraz jej monitorowanie.

Opracowane przez specjalnie do tego celu powołaną Otwartą Grupę Roboczą **17 Celów Zrównoważonego Rozwoju** dotyczy nie tylko redukcji

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

ubóstwa, walki z głodem czy zapewnienia zdrowia, ale także takich kwestii, jak zrównoważone wykorzystanie środowiska naturalnego, ograniczenie nierówności społecznej czy zapewnienie dostępu do energii. W dniach 25–27 września 2015 roku w siedzibie głównej ONZ w Nowym Jorku odbył się szczyt Agendy Zrównoważonego Rozwoju 2030, w którym udział wzięło ponad 100 głów państw i szefów rządów, a także przedstawiciele grup religijnych, biznesu i społeczeństwa obywatelskiego. W trakcie szczytu światowi przywódcy przyjęli dokument *Przekształcanie naszego świata: Agenda na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju – 2030*, który zawiera 17 Celów Zrównoważonego Rozwoju. Sekretarz Generalny ONZ Ban Ki-moon, mówiąc o Agendzie, podkreślił, że po jej przyjęciu (…) *musimy pracować nad tym, żeby stała się ona rzeczywistością w życiu każdego człowieka na świecie.*

Jak mierzyć zrównoważony rozwój?

Cele zrównoważonego rozwoju ukierunkowane są globalnie, a ich realizacja powinna być monitorowana za pomocą szeregu różnego rodzaju wskaźników. Do badania zrównoważonego rozwoju można wykorzystać co najmniej kilka narzędzi.

1. Dotychczas Komisji Statystycznej ONZ udało się zatwierdzić wstępny zbiór 231 wskaźników (ONZ 2016), oparty na pracach powołanej przez nią specjalnej Grupy Eksperckiej ds. Wskaźników Monitorujących Cele Zrównoważonego Rozwoju (ang. Inter-Agency and Expert Group on SDG Indicators – IAEG-SDGs).
2. Mimo trudności w badaniu zrównoważonego rozwoju, taką próbę podjęli eksperci Sustainable Development Solutions Network (SDSN) i Bertelsmann Stiftung, pod przewodnictwem światowej sławy ekonomisty i specjalnego doradcy Sekretarza Generalnego ONZ Ban Ki-moona profesora Jeffreya D. Sachsa. Raport *Globalne obowiązki: międzynarodowe skutki uboczne w osiąganiu SDG* jest pierwszym ogólnoświatowym badaniem oceniającym 157 krajów pod względem wdrażania w 2017 roku Celów Zrównoważonego Rozwoju ONZ. Publikacja ma służyć pomocą rządom i społeczeństwu obywatelskiemu w śledzeniu postępów i rozliczaniu krajów z realizacji 17 celów SDG (ang. *Sustainable Development Goals*).
3. W Unii Europejskiej aktualny zestaw zawiera ponad 130 wskaźników, z czego 10 uznano za wskaźniki główne, które odzwierciedlają siedem wyzwań Strategii Zrównoważonego Rozwoju. Tworzą one trzypoziomową piramidę, ilustrującą cele główne (poziom 1), cele operacyjne (poziom 2) i działania (poziom 3). Poziomy te uzupełnione zostały wskaźnikami

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

kontekstowymi, które dostarczają ważnych informacji z poszczególnych obszarów, ale nie monitorują bezpośrednio celów Strategii.

Ryc. 9. Piramida wskaźników zrównoważonego rozwoju UE

Źródło: GUS, *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju Polski,* Katowice 2011.

4. Istotnym elementem tak zbudowanego narzędzia badawczego jest to, iż stałemu monitorowaniu podlega jakość poszczególnych wskaźników za pomocą tzw. profili jakości – metryczek zawierających podstawowe metadane o wskaźniku (definicję, ocenę poziomu dokładności i porównywalności wskaźnika, a także poziom dostępności). Zestaw wskaźników przedstawiony w raporcie odzwierciedla priorytety bieżących polityk, jednocześnie pozwala na wprowadzanie korekt w odpowiedzi na zmiany w priorytetach i celach, które mogą wystąpić w przyszłości. Zestaw wskaźników nie ulegał zasadniczym zmianom od roku 2006.

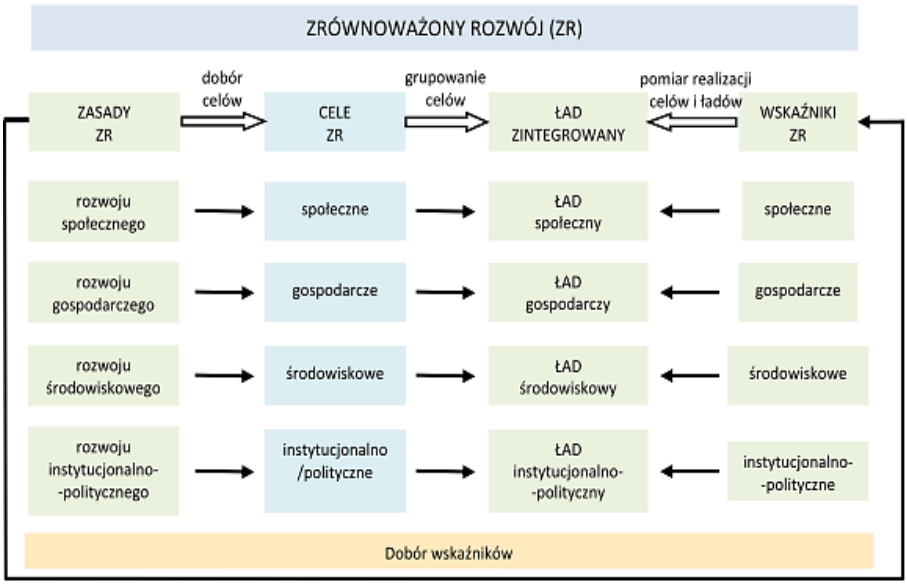
Zmiany	Symbol
Wyraźnie korzystne zmiany	
Średnio korzystne zmiany	
Średnio niekorzystne zmiany	
Wyraźnie niekorzystne zmiany	

Ryc. 10. Ocena postępów wdrażania zrównoważonego rozwoju w UE

Źródło: Eurostat, *Sustainable development in the European union – 2015 monitoring report of the EU Sustainable Development Strategy,* Luxemburg 2015.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

5. Dla Polski listę wskaźników zaproponował Główny Urząd Statystyczny. Do listy krajowej dobrał 101 wskaźników rekomendowanych do systemu monitoringu zrównoważonego rozwoju kraju.



Ryc. 11. Schemat budowy i grupowania krajowych wskaźników zrównoważonego rozwoju

Źródło: Źródło: GUS, *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju Polski,* Katowice 2011.

Zasadniczą część publikacji, stanowiącą opis analityczny wskaźników, wzbogacono o tabele i wykresy zawierające dane od 2004 roku. Dla celów analitycznych dane dla Polski zestawione zostały z danymi dla UE oraz wszystkich krajów członkowskich UE. Dla porównań z krajami członkowskimi UE przyjęto jako bazowy rok 2009.

Omawiane wskaźniki zrównoważonego rozwoju stanowią istotny wkład w wyjaśnienie i monitorowanie realizacji celów zrównoważonego rozwoju. Istotne znaczenie ma zrozumienie tego, iż omawiane narzędzia badawcze nie zawierają wszystkich aspektów rozwoju i zmian. Pozwalają na porównywanie (choć tylko w określonych obszarach tematycznych) państw, tym samym przyczyniając się do monitorowania postępów w tym zakresie. Dają rządzącym możliwość podejmowania decyzji, które zbliżają do realizacji stawianych sobie celów w sposób najbardziej efektywny.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Podsumowując:

1. **Zrównoważony rozwój** to innowacyjna idea, która łączy cele społeczne, gospodarcze i środowiskowe. To rodzaj umowy między państwami, uwzględniającej potrzeby obecnego, jak i przyszłych pokoleń. To koncepcja unikalna, ponieważ uwzględnia potrzeby nie tylko bogatych państw, ale też biednych. W jej centrum znajduje się człowiek oraz jego potrzeby.
2. Nie jest mitem, utopią, ponieważ już dziś możemy zbadać, jaki progres lub regres osiągnęły państwa w kolejnych latach.
3. Najważniejszą cechą tej koncepcji jest zrozumienie, iż możemy mówić o zrównoważonym rozwoju tylko wtedy, kiedy wszystkie jego elementy, tzn. społeczeństwa, gospodarka, środowisko, rozwijają się równomiernie – czyli w podobnym tempie. Natomiast nie możemy mówić o zrównoważonym rozwoju, kiedy państwa decydują się, np. kosztem środowiska, dążyć do bogacenia się, lub odwrotnie – kosztem gospodarki rozwijać sferę społeczną, albo zachować środowisko przy jednoczesnym braku rozwoju społeczeństwa czy gospodarki.

Polecana literatura uzupełniająca

Tomala M., *Zrównoważony rozwój w regionie Morza Bałtyckiego*, Kielce 2020.

Dośpiał-Borysiak K., *Polityka klimatyczna państwa. Norweska droga do zrównoważonego rozwoju,* Łódź 2019.

Rogall H., *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Teoria i praktyka*, Poznań 2010.

Rokicka E., Woźniak W., *W kierunku zrównoważonego rozwoju. Koncepcje, interpretacje, konteksty*, Łódź 2016.

Pytania dodatkowe do tematu

1. Czy zrównoważony rozwój jest ideą, normą czy też utopią bądź mitem? Czy pozwoli na rozwój, łączący potrzeby obecnego pokolenia ze zdolnością do zaspokajania potrzeb „przyszłych pokoleń", czy też u jego podstaw leży tylko myślenie życzeniowe?
2. Jakie szanse, a jakie zagrożenia niesie zrównoważony rozwój? Jakie są nasze mocne strony, a jakie słabe strony?
3. Czy Polska wdraża zasady zrównoważonego rozwoju? Jakie jest miejsce Polski pod względem zasad wdrażania zrównoważonego rozwoju?

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

Druk i oprawa
Wydawnictwo UJK

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376

ISBN 978-83-7133-935-6

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15851183A6530376